GUID 5270

Lignes directrices pour l'audit de la prévention de la corruption

Les Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sont publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Pour plus de renseignements visitez le site www.issai.org

INTOSAI

Document pré-IFPP - ce document a été élaboré avant la création du Cadre des prises de position professionnelles de l'INTOSAI (IFPP) en 2016. Il peut être différent dans son objectif formel des lignes directrices d'audit de l'INTOSAI plus récentes

INTOSAI

INTOSAI, 2019

1) Approuvé en 2016 comme ISSAI 5700 – Lignes directrices pour l´audit de la prévention de la corruption dans les agences publiques

2) Avec la réalisation du Cadre de prises de position professionnelles de l´Intosai (IFPP), numéroté et renommé en tant que GUID 5270 Lignes directrices pour l´audit de la prévention de la corruption avec des changements d´édition en 2019.

GUID 5270 est disponible dans toutes les langues officielles de l´INTOSAI : Arabe, Anglais, Français, Allemand et Espagnol.

TABLE DE MATIÈRES

INTRODUCTION 5

1. LA NÉCESSITÉ DE LUTTER CONTRE LA CORRUPTION 7

1.1 Concept de corruption 7

1.2 Causes de la corruption 12

1.3 Coût de la corruption 14

1.4 Rôle des ISC dans la lutte contre la corruption 15

1.5 Lois et règlements 18

2. LES COMPOSANTES DES SYSTÈMES DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION 20

2.1 Culture anticorruption dans l'organisation 21

2.2 Objectifs et stratégie 22

2.3 Responsabilité de l'organisation au regard de la prévention de la corruption 23

2.4 Évaluation des risques et analyse des risques (contrôle des risques) 26

2.5 Programme anticorruption (modules de prévention de la corruption) 30

2.5.1 Prévention de la corruption 31

2.5.1.1 Référentiel de normes et de règlements 32

2.5.1.2 Code d'éthique 33

2.5.1.3 Gestion des ressources humaines (RH) 35

2.5.1.4 Contrôle interne 41

2.5.1.5 Recours au cybergouvernement 45

2.5.2. Détection de la corruption 46

2.5.2.1 Mécanisme de dénonciation 46

2.5.2.2 Audit interne 47

2.5.3 Réaction à la corruption 49

2.6 Communication – Rapports 52

2.6.1 Présentation de rapports aux institutions à l'extérieur de l'entité auditée (ISC, parlement, inspecteur général, procureurs) 52

2.6.2 Collecte et diffusion des informations venant de sources internes et externes 53

2.6.3 Communication 55

2.6.4 Plan écrit de communication institutionnelle 55

2.6.5 Communication interne efficace 57

2.6.6 Communication externe efficace 58

2.6.7 Production de rapports 59

2.7 Surveillance et modification 61

2.7.1 Processus de surveillance permanent 61

2.7.2 Analyse des leçons apprises 62

3. ÉLÉMENTS SUPPLÉMENTAIRES 64

3.1 Coopération avec d'autres institutions participant à la lutte contre la corruption 64

3.2 Coopération entre les institutions supérieures de contrôle (ISC) 64

3.3 Désignation d'un organisme public 65

INTRODUCTION

Les présentes lignes directrices sont conçues pour aider les auditeurs des institutions supérieures de contrôle (ISC) à préparer et à exécuter des audits des politiques et des méthodes de lutte contre la corruption dans les organisations publiques qui font partie de leur mandat. Elles mettent en relief les politiques, les structures et les processus anticorruption de ces organisations, et les auditeurs peuvent s'en servir comme outil d'audit. Par ailleurs, les entités auditées (ministères, institutions gouvernementales, etc.) peuvent également s'en servir comme guide pour la mise en œuvre et la réalisation de leurs propres activités anticorruption. Les ISC qui n'ont pas le mandat d'exécuter des audits de performance peuvent les utiliser à des fins internes.

Il est à noter que ces lignes directrices partent du principe que le lecteur connaît les méthodes et les procédures d'audit générales et consacrées qui conviennent à ce secteur d'audit qui sont décrites dans les normes internationales des institutions supérieures de contrôle - ISSAI, les ISA, les manuels d'audit et autres normes et directives d'audit d'intérêt. Au vu de l'énorme quantité d'information largement accessible qui existe sur le sujet, ces lignes directrices ne se veulent ni finales ni exhaustives; elles viennent plutôt expliquer et illustrer les caractéristiques pertinentes et présenter des solutions pratiques aux auditeurs des ISC.

Ces lignes directrices abordent les secteurs déterminants des structures et des procédures anticorruption qui peuvent être en place dans les organisations publiques. Elles décrivent la création des structures anticorruption, les approches d'évaluation des risques et d'analyse des risques et les processus de surveillance. L'accent porte sur les modules d'une organisation anticorruption efficace, tels que la séparation des tâches, la rotation d'emploi, le rôle de l'examen interne, le

capital humain, y compris le renforcement de la sensibilisation et de la formation des employés.

Ces lignes directrices ne traitent pas des enquêtes de fraude, bien que certaines ISC aient des unités d'enquête. Dans la plupart des cas, l'ISC ne conduira pas d'enquête parce qu'elle n'a pas les connaissances ou les ressources requises pour le faire. Les autorités d'enquête pourraient même demander à l'ISC d'arrêter son travail d'audit dans le secteur visé afin de ne pas nuire aux conclusions de l'équipe chargée de l'enquête. L'ISC pourrait toutefois être invitée à coopérer, voire à travailler aux côtés de l'équipe chargée de l'enquête. L'équipe recherche activement des cas de tromperie et des chiffres déguisés lors d'une enquête en matière de corruption et de fraude, laquelle ne prendra fin que lorsque l'équipe aura réuni suffisamment de preuves étayant l'étendue et les conséquences financières du problème.

Une des principales questions, connue depuis des années des scientifiques et des praticiens de l'administration publique, est la nécessité d'assurer un équilibre institutionnel (la théorie des coûts de transaction). On ne peut mettre en place efficacement des institutions officielles, telles que des lois anticorruption, sans apporter des changements simultanés aux institutions informelles et sans convaincre les citoyens que de tels changements sont nécessaires en vue de bien combattre la corruption.

Les auteurs des lignes directrices traitent de cette idée dans la première partie du document, qui contient des renseignements généraux sur le phénomène de la corruption. Ces lignes directrices ne servent pas uniquement de méthode anticorruption, où les procédures et les principes fondés sur les risques sont analysés; elles sont censées aider les lecteurs à comprendre l'importance de la lutte contre la corruption. Par conséquent, dans la première partie qui s'adresse aux représentants des institutions publiques dans le monde, les auteurs ont décidé de rassembler l'information générale concernant le phénomène de la corruption, ses causes et ses conséquences

1

LA NÉCESSITÉ DE LUTTER CONTRE LA CORRUPTION

1.1 CONCEPT DE CORRUPTION

Avant de discuter de la manière de réduire la corruption, nous croyons utile de mentionner pourquoi la corruption est une question cruciale pour l'administration publique et comment elle est liée à la gouvernance publique. Le terme « gouvernance » désigne généralement l'ensemble des aspects caractérisant la manière dont un pays, une entreprise ou toute autre entité est gouverné. Une saine gouvernance est une condition préalable au développement durable des sociétés et des régions, et signifie administrer avec compétence les ressources et les fonctions publiques d'un pays d'une manière correcte, transparente, responsable, équitable et attentive aux besoins des personnes. La corruption renvoie à un concept plus étroit que celui de la gouvernance, qui est souvent défini comme étant l'abus de confiance du public ou d'autorité publique au profit d'intérêts privés. Ces deux concepts sont étroitement liés, les incitations étant plus grandes et le champ de la corruption plus étendu lorsque la gouvernance laisse à désirer. Ainsi, promouvoir la saine gouvernance aide à combattre la corruption et ajoute aussi aux efforts visant la corruption plus directement, par exemple sensibiliser le public et resserrer l'observation des lois anticorruption. Un lien inverse est aussi observé : la corruption mine la gouvernance dans la mesure où elle fausse les décisions politiques et leur mise en œuvre[1].

Les opérations du Fonds monétaire international (FMI) et ses relations avec les États membres ont toujours mis en jeu la bonne gouvernance. En 1996, le comité d'élaboration des politiques du Conseil des gouverneurs du FMI a jouté un mandat explicite. Dans sa Déclaration sur le partenariat pour la croissance mondiale durable,

1 International Monetary Fund, *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption — A Guide*, Washington (D.C.), 2005, extrait le 2 novembre 2009.

le comité provisoire a insisté, entre autres choses, sur l'importance de promouvoir la bonne gouvernance à tous égards, y compris en garantissant la primauté du droit, en améliorant l'efficience et la reddition de comptes du secteur public et en s'attaquant à la corruption, à titre d'éléments essentiels d'un cadre de prospérité des économies[2].

La Banque mondiale a aussi préparé les indicateurs de gouvernance globaux et présenté les six composantes de la gouvernance suivantes : obligation de rendre des comptes, stabilité politique et absence de violence, efficacité du gouvernement, pertinence de la réglementation, état de droit et contrôle de la corruption[3]. De plus, reconnaissant que la corruption et le blanchiment d'argent sont intrinsèquement liés, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux a rédigé un guide de référence pour montrer comment les mesures qu'il recommande pour combattre le blanchiment d'argent peuvent aussi servir à lutter contre la corruption[4].

La corruption peut assurément avoir un impact négatif important sur la performance économique. Elle peut réduire les investissements et ralentir la croissance économique. Elle détourne des ressources publiques au profit d'intérêts privés et au détriment de dépenses publiques nécessaires en éducation et en santé. Elle tend à compresser les dépenses de fonctionnement et d'entretien tout en faisant augmenter les dépenses publiques d'investissement et de défense, lesquelles sont hautement sensibles à la corruption. En diminuant les recettes fiscales, la corruption peut compliquer la gestion macroéconomique, et comme cette diminution des recettes suit généralement une pente régressive, elle peut accentuer les inégalités de revenus[5].

La Convention des Nations Unies contre la corruption ne donne pas une seule définition de la corruption; elle en mentionne plusieurs types particuliers[6]. Il existe cependant plusieurs « définitions pratiques ». Transparency International, par exemple, définit la corruption comme étant le fait d'abuser du pouvoir qui nous est confié pour en tirer un avantage personnel[7]. Selon le Groupe de la Banque mondiale,

2 Communiqué du Comité intérimaire du Conseil d'administration du Fonds monétaire international, communiqué de presse 96/49, 29 septembre 1996, Fonds monétaire international, Washington (D.C.).

3 http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

4 Financial Action Task Force, *Corruption: A Reference Guide and Information Note on the use of FATF recommendations to support the fight against corruption*, 2010.

5 International Monetary Fund, *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption — A Guide*, Washington (D.C.), 2005, extrait le 2 novembre 2009.

6 UNODC, *The United Nations Anti-Corruption Toolkit*, 3e édition, 2004, www.undoc.org/documents/corruption/publications_tooklit_sep04.pdf, p. 10.

7 Transparency International, *Frequently asked questions about corruption*, www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

qui a adopté une définition pratique orientée davantage sur le secteur public, la corruption est l'abus de fonds publics ou d'une fonction officielle au profit d'intérêts personnels ou politiques[8].

La Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe définit la corruption comme étant « le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu[9] ».

Pour déterminer à quel point elle est répandue, il faut distinguer la corruption individualisée, qui met en cause un nombre défini de personnes, et la corruption collective, qui s'étend à des groupes d'intérêt, menant à des sujétions dans lesquelles le donneur devient le bénéficiaire et vice versa. On peut également établir une distinction selon les sphères de l'État et de la société dans lesquelles la corruption sévit : dans le secteur privé, au point de contact des secteurs privé et public, et dans le secteur public. L'adoption d'une approche centrée sur l'acteur, selon qu'il donne ou accepte des avantages, permet de faire la distinction entre corruption passive et corruption active. La corruption est passive lorsqu'elle implique un fonctionnaire, qui, délibérément, demande ou reçoit, directement ou par un intermédiaire, des avantages de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou pour un tiers, ou accepte la promesse de tels avantages, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte conforme à ses obligations ou dans l'exercice de ses fonctions en contravention de ses obligations. Elle est active lorsqu'une action délibérée est posée par une personne qui promet ou donne, directement ou par un intermédiaire, un avantage de quelque nature que ce soit à un fonctionnaire, pour lui-même ou un tiers, pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte conforme à ses obligations ou dans l'exercice de ses fonctions en contravention de ses obligations[10]. Aux termes de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, la corruption active d'agents publics nationaux est le fait délibéré de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à l'un de ses agents publics, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne

8 www.u4.no/pdf?file=/document/literature/publications_adb_manyfacesofcorruption.pdf.

9 Voir Article 2, Convention civile sur la corruption, ratifiée à Strasbourg le 4 novembre 1999, http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174.

10 Z. Dobrowolski, « Trust, Corruption and Fraud », dans B. Kozuch et Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust: An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2014, p. 132-136.

d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions. La corruption passive d'agents publics nationaux est le fait délibéré pour un de ses agents publics de solliciter ou de recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu pour lui-même ou quelqu'un d'autre ou d'en accepter l'offre ou la promesse afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions[11].

Le concept de corruption peut aussi être envisagé selon deux types : la corruption grave et la corruption mineure. La première met en cause des montants d'argent substantiels et habituellement des agents de rang supérieur. La corruption mineure met en cause de faibles montants et généralement des agents subalternes.

Entre autres types de malversation, corruption rime avec népotisme ou favoritisme, clientélisme, copinage, soudoiement, pot-de-vin, extorsion, détournement de fonds, vol et fraude. Le népotisme consiste à accorder des faveurs à son entourage. C'est une forme de favoritisme exercé au profit de membres de la famille sans égard au mérite. Le favoritisme signifie accorder des faveurs fondées sur des relations informelles ou le fait d'accorder un traitement spécial à une personne ou à un groupe[12]. Le terme clientélisme renvoie à une chaîne complexe de liens personnels entre les protecteurs politiques ou les patrons et leurs clients ou leurs partisans. Ces liens sont fondés sur un avantage matériel mutuel : le « protecteur » fournit des ressources exclusives (argent, emploi) à ses dépendants ou à ses complices en retour de leur soutien et de leur coopération (votes, présence aux rassemblements). Le protecteur a un pouvoir disproportionné et jouit donc d'une grande marge de manœuvre pour distribuer les actifs dont il a le contrôle[13].

Par définition, le favoritisme, le népotisme et le clientélisme traduisent un abus de pouvoir, bien que certains pays ne les considèrent pas comme des crimes (par exemple, l'article 7 de la Convention des Nations Unies contre la corruption aborde la sélection au mérite sans même faire mention du népotisme). Ce genre d'abus suppose non seulement l'octroi d'un avantage personnel direct à un agent, mais aussi la promotion des intérêts des personnes qui lui sont liées : famille, parti politique, clan ou groupe religieux, ou autres relations. Un agent corrompu qui embauche un

11 La *Convention pénale sur la corruption*, http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173.

12 *The American Heritage New Dictionary of Cultural Literacy*, Third Edition, Houghton Mifflin Company, 2005, 10 août 2009, http://www.thefreedictionary.com/favouritism.

13 D.W. Brinkerhoff et A.A. Goldsmith, Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming, document préparé pour la U.S. Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, sous Strategic Policy and Institutional Reform, Abt Associates Inc., Bethesda, 2002, p. 2.

parent (népotisme) s'attend à être récompensé non par un pot-de-vin, mais, sous une forme moins tangible, par la défense des intérêts d'autres personnes qui lui sont liées. Favoriser illégalement des personnes – ou exercer de la discrimination envers des personnes – peut se faire en fonction de différents traits distinctifs d'un groupe, tels que la race, la religion, la situation géographique, l'affiliation politique ou autre, et selon les relations personnelles ou organisationnelles, telles que les amis, les membres d'un club ou d'une association dont on fait partie[14].

Le copinage est le fait de démontrer un parti pris pour les amis de longue date, et particulièrement les nommer à des postes d'autorité, sans égard à leurs qualités. Le soudoiement consiste pour une organisation ou une personne à offrir son soutien, de l'encouragement, des privilèges ou une aide financière à une autre. Dans certains pays, ce terme décrit le soudoiement politique, qui consiste à utiliser les ressources de l'État pour récompenser des personnes de leur appui aux élections. Bien que le soudoiement soit légal dans certains pays, le terme pourrait faire référence à un type de corruption ou de favoritisme par lequel un parti au pouvoir récompense des groupes, des familles, des ethnies pour leur appui aux élections en offrant des cadeaux illégaux ou des nominations frauduleuses, ou encore des contrats avec l'État.

La concussion est une forme de corruption politique qui consiste à faire usage sans vergogne du pouvoir politique à des fins personnelles. La plupart des régimes gouvernementaux ont des systèmes pour prévenir ce genre d'abus, même s'ils n'y parviennent pas toujours. Le pot-de-vin est l'acte par lequel un avantage est conféré en vue d'influer indûment sur une mesure ou une décision. Cet acte peut être amorcé par l'agent qui demande un pot-de-vin ou par la personne qui offre d'en payer un. C'est probablement la forme la plus commune de corruption. Cette forme de corruption est définie ou décrite dans plusieurs instruments internationaux, dans les lois de la plupart des pays et dans des publications de recherche. Généralement, ce terme sert à décrire un paiement soutiré par un agent public à un simple citoyen réfractaire avant que ce dernier puisse recevoir le service auquel il a droit. À proprement parler, une telle transaction n'est pas un pot-de-vin qui serait versé par un complice de la corruption, mais plutôt un paiement extorqué à une victime réfractaire[15].

14 *Manuel des Nations Unies sur les mesures pratiques de lutte contre la corruption, destiné aux procureurs et aux enquêteurs, op. cit.*, p. 28.

15 *Manuel des Nations Unies sur les mesures pratiques de lutte contre la corruption, destiné aux procureurs et aux enquêteurs, op. cit.,* p. 24.

« L'avantage » conféré par un « pot-de-vin » peut prendre diverses formes : argent, actions d'une société, information privilégiée, faveurs sexuelles ou autres, divertissement, emploi ou, en fait, la simple promesse d'un avantage pour l'avenir (emploi à la retraite, par exemple).

La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe définit l'acte associé au phénomène de la corruption, à savoir la corruption active ou la corruption passive[16].

Dans le contexte de la corruption, le détournement de fonds, le vol et la fraude sont le fait d'une personne qui profite de son poste pour commettre un vol. Dans un détournement de fonds, un bien est dérobé par quelqu'un à la garde duquel il a été confié (par exemple un commis de paye). Une fraude est commise lorsque quelqu'un falsifie ou déforme de l'information afin d'amener le propriétaire d'un bien à s'en départir volontairement. Le « vol », en tant que tel, dépasse largement le champ de définition de la corruption. Cependant, le « détournement de fonds » – le fait qu'une personne vole le bien dont la garde lui a été confiée – est généralement apparenté à une forme de corruption peu importe où il se produit, portant avec lui, pour ainsi dire, une violation d'une obligation fiduciaire[17].

1.2 CAUSES DE LA CORRUPTION

Les failles de la nature humaine feraient partie des causes de la corruption. Ainsi, la soif de s'enrichir rapidement par des moyens malhonnêtes est un phénomène persistant dans toute société, peu importe le régime politique en place. La tolérance à l'égard des agissements corrompus a des racines non seulement culturelles, mais aussi historiques. Par exemple, l'absence d'État national peut générer du mépris pour les normes juridiques, perçues comme des règles imposées par la puissance occupante. Réciproquement, cette situation peut se traduire par un mépris généralisé pour les normes juridiques et – plus globalement – pour les normes d'éthique. De plus, des erreurs des politiques économiques publiques peuvent catalyser la corruption. Par exemple, dans une économie de pénurie, marquée par l'inadéquation de l'offre à la demande, le désir d'obtenir des biens

16 *Convention pénale sur la corruption*, Strasbourg, 27 janvier 1999, articles 2, 3, 7, 8 de la *Convention*.

17 Manuel des Nations Unies sur les mesures pratiques de lutte contre la corruption, destiné aux procureurs et aux enquêteurs, op. cit., p. 26.

de consommation peut générer un comportement corrompu[18].

Plusieurs études ont fait ressortir les trois caractéristiques (le Triangle de la fraude) susceptibles d'avoir un impact sur la conduite d'une personne corrompue ou d'un fraudeur[19] :

- incitation (motivation ou pression) : besoin qu'une personne corrompue tente de combler en commettant un acte malhonnête;
- opportunité : capacité d'une personne corrompue d'agir de manière malhonnête en profitant de son poste;
- rationalisation : capacité de la personne corrompue de justifier mentalement son acte.

Dans une économie de marché, la corruption peut être encouragée par le régime juridique et organisationnel qui pourrait freiner la liberté d'entreprise en imposant des restrictions aux opérations commerciales. Ces restrictions pourraient donner lieu à des ententes secrètes, à des groupes informels, qui peuvent ébranler les règles sociales en vigueur[20]. De telles ententes peuvent exister dans diverses sociétés aux cultures différentes. Il est utile de savoir qu'un acte considéré comme une pratique de corruption dans une collectivité ne sera pas nécessairement traité de la même manière par une autre collectivité. Certains considéreront la gratification offerte à un agent qui a exécuté une tâche comme un signe de corruption (qui installe des dispositions favorables à la conclusion d'autres affaires dans l'avenir), tandis que d'autres y verront une simple manifestation de reconnaissance bien vue dans leur culture[21].

Pour trouver les raisons pour lesquelles une partie verse des pots-de-vin, il y a lieu de distinguer les facteurs suivants :

- l'accès à des biens soumis à des restrictions, par exemple des contrats, des licences, des permis, des biens immobiliers situés dans des quartiers urbains attrayants,
- l'accès à de l'information, par exemple sur les conditions d'un contrat, sur

18 Z. Dobrowolski, « Trust, Corruption and Fraud », dans B. Kozuch et Z. Dobrowolski, Creating Public Trust. An Organisational Perspective, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, p. 129-130.

19 Dr. Donald Cressay, *Criminal Organization: Its Elementary Forms*, 1972.

20 Z. Dobrowolski, « Trust, Corruption and Fraud », dans B. Kozuch et Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, p. 129-130

21 Ibid.

la liste des quantités et des prix, sur les activités prévues par les décideurs,

- le traitement favorable d'une question, ce qui permet d'éviter ou de réduire certains coûts, et prive ainsi les autres entités de certains avantages[22].

À la lumière de ce que nous avons vu jusqu'à maintenant, la corruption s'accentue lorsque la liberté d'entreprise est brimée, que les décideurs ont un pouvoir discrétionnaire trop grand et n'ont que peu ou pas de comptes à rendre, que les systèmes de contrôle sont inefficaces, que les activités des institutions qui utilisent les fonds ou les biens publics manquent de transparence[23].

1.3 COÛT DE LA CORRUPTION

La corruption génère des coûts. Cependant, le problème avec la corruption, contrairement à d'autres types de crime, tient à l'absence fréquente de liens directs, dans le temps ou dans l'espace, entre les victimes des agissements corrompus et les activités de corruption. Néanmoins, certaines estimations des pots-de-vin payés dans le monde ont été faites. À elle seule, la corruption coûte chaque année à l'économie européenne 120 milliards d'euros, soit juste un peu moins que le budget annuel de l'Union[24]. En outre, la corruption pose un problème sérieux plus étendu et dommageable, et deux tiers des pays évalués souffrent des conséquences de la corruption pour la société et l'économie dans son ensemble[25]. Par exemple, l'argent pillé quitte le pays en général, et n'est donc plus disponible sur place à des fins de production ou de redistribution. De plus, la possibilité d'extorquer des pots-de-vin biaise la motivation des agents publics et mine la gouvernance, et donc la qualité et la disponibilité des services publics. Les pots-de-vin et les détournements de fonds ne sont que deux aspects de la corruption. Les effets monétaires et non monétaires du favoritisme et du népotisme de même que de la fraude (p. ex. la manipulation ou la falsification de l'information) doivent être ajoutés au portrait[26].

22 Ibid.

23 World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* (document dactylographié reproduit), Washington (D.C.), 2000, p. XV-XVII.

24 Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport anticorruption de l'UE, COM (2014) 38 final.

25 Transparency International, Indice de perception de la corruption 2015.

26 F. Boehm et J. Joerges, Cost of Corruption: *Everyone Pays – And the Poor More that Others*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Division State and Democracy Supporting the Implementation of the UN Convention against Corruption, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Eschborn, 2008, p. 2.

La corruption nuit à la productivité et décourage les investisseurs, l'une des raisons étant que la corruption a le même effet qu'une taxe sur les investissements. Une société désirant investir doit tenir compte des coûts imprévisibles en pots-de-vin pour l'établissement et l'exploitation d'une entreprise[27].

La corruption menace aussi la qualité de l'environnement, et sape l'efficacité des politiques environnementales. En effet, la pollution pourrait augmenter à cause d'une réglementation environnementale relâchée, susceptible d'être contournée à l'aide de pots-de-vin[28].

La corruption peut ébranler le système de démocratie. Tout d'abord, dans la plupart des pays, il existe un consensus social et politique sur le fait que la richesse personnelle doit faire l'objet d'une forme de redistribution garantissant la prestation des biens et des services publics, et prévenant les inégalités sociales trop grandes, au moyen donc de l'impôt sur le revenu. Par les dessous-de-table versés aux agents fiscaux ou l'évasion fiscale, les pratiques de corruption affaiblissent la capacité de l'État à taxer les richesses et les revenus privés. Ensuite, les dépenses publiques sont adoptées dans le budget, qui est habituellement approuvé et décidé par le Parlement, les autorités d'audit centrales, la société civile et les médias. Mais, comme nous l'avons dit plus haut, la corruption déforme le budget en faveur des dépenses qui offrent les plus grandes possibilités de corruption, sapant l'utilisation des ressources démocratiquement souhaitée et favorisant des intérêts étriqués au détriment de l'intérêt public. Enfin, la corruption pourrait aussi être un moyen d'influer directement sur l'élaboration des politiques et des règles et règlements de la société, portant atteinte aux processus démocratiques et minant la légitimité de l'État[29].

1.4 RÔLE DES ISC DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Un des aspects les plus importants du rôle que joue une ISC dans la lutte contre la corruption est ce qu'elle accomplit pour renforcer les institutions publiques, qui sont les éléments du système d'intégrité national. L'institution publique, dans les limites de ses pouvoirs prescrits, soutient ce système, comme les piliers soutiennent le toit

27 F. Boehm et J. Joerges, *Cost of Corruption, op. cit.*, p. 5-6.

28 H. Welsch, « Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Coutry Analysis », *Environment and Development Economics*, 2004, vol. 9, 663-93, cité par F. Boehm et J. Joerges, Cost of Corruption, op. cit., p. 7.

29 F. Boehm et J. Joerges, *Cost of Corruption*, op. cit., p. 9-10.

d'un bâtiment. Une bonne gouvernance dans ce contexte est fondée sur l'intégrité, la transparence et l'obligation redditionnelle. Du fait qu'il est préférable de prévenir que de découvrir la corruption, la lutte que mènent les ISC contre la corruption doit être multidimensionnelle. Il convient notamment : 1) d'incorporer les questions de corruption et de malversation dans le travail d'audit coutumier; 2) d'accroître la sensibilisation du public à la corruption et aux autres malversations par la publication en temps opportun des constatations d'audit; 3) d'améliorer les méthodes et les outils de lutte contre la corruption et les autres formes de malversation; 4) de donner aux dénonciateurs des moyens de signaler des actes répréhensibles; 5) de coopérer avec les autres institutions dans la lutte contre la corruption[30].

Les ISC doivent analyser le phénomène de la corruption (sa fréquence, ses causes, les secteurs et les mécanismes), s'il convient de le faire, dans chaque audit; par leurs audits, les ISC doivent tenter de trouver des moyens de réduire l'arbitraire dans l'application des règles et des règlements, de simplifier la procédure administrative et d'éliminer l'accès inégal à l'information. En analysant de manière coutumière les irrégularités trouvées dans les audits et en analysant les lois, les ISC doivent tenter de trouver les mécanismes qui peuvent encourager la corruption. Par ce travail, les ISC doivent tenter d'influer sur les lois et les règlements de manière à ne pas encourager elles-mêmes la corruption. Si une ISC détermine qu'une loi ou un règlement crée une situation qui permet ou encourage la corruption, elle propose des changements. Il n'est pas inutile de noter que, lorsque des irrégularités sont relevées dans un audit, l'ISC doit recommander des mesures de redressement, bien que la plupart des ISC n'aient pas de pouvoirs exécutifs et ne prononcent pas de jugements.

En réalisant cette vaste stratégie de lutte contre la corruption et les autres types d'actes répréhensibles, les ISC contribuent à renforcer les systèmes de gestion financière des institutions publiques, sachant qu'une reddition de comptes permanente au sein du gouvernement fera émerger un contexte de prévention qui ne favorise pas la corruption et les autres actes répréhensibles. Un système de gestion financière solide comporte les éléments suivants : des rapports financiers exacts, complets et actuels contenant les états financiers audités par une ISC ou un auditeur indépendant et des rapports sur les contrôles internes et la conformité aux lois et aux règlements; un système de contrôles internes fiable; et la comptabilité analytique. Un système de gestion financière solide contribue aussi à la mesure

30 Z. Dobrowolski, « Trust, Corruption and Fraud », dans B. Kozuch et Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, p. 181-185.

efficace du rendement et en fournit le fondement. En même temps, les ISC doivent évaluer les contrôles internes (une ligne de défense non négligeable lorsqu'il s'agit de prévenir les malversations) et présenter de recommandations pour redresser tout manquement relevé[31].

Les ISC doivent accorder une grande importance à leur rôle d'information et sensibiliser la population à la corruption et aux autres actes répréhensibles en publiant à point nommé leurs constatations d'audit. Un public mieux sensibilisé à la corruption peut favoriser la reddition de comptes. Notons au passage que les ISC de nombreux pays disposent d'outils de collecte de renseignements pour lutter contre les malversations et peuvent signaler la corruption dans le secteur public. Dans certains pays, les ISC n'ont pas les compétences dévolues à un service de police ou à un procureur. Si une ISC a des raisons de soupçonner la perpétration d'un crime ou de toute autre infraction, elle doit aviser l'organe appelé à enquêter sur les crimes et les infractions (cas requis par le droit pénal). Parfois, les auditeurs pourront jouer un rôle important pendant les procédures pénales en témoignant pour la poursuite[32].

L'efficacité et l'efficience des ISC dans la détection des malversations sont le résultat de cette stratégie. Par conséquent, les ISC doivent s'attacher systématiquement à améliorer la méthode qu'elles suivent pour trouver et combattre les malversations. Elles doivent de plus en plus s'intéresser à la formation de leur personnel, sachant que la réussite de la lutte contre la malversation repose non seulement sur leurs procédures et outils d'audit, mais aussi sur des employés qui possèdent les compétences, les connaissances et les habiletés appropriées pour trouver et évaluer les irrégularités potentielles[33].

Les ISC doivent créer un engagement envers l'intégrité personnelle non seulement par leur personnel, mais en étant aussi des institutions auxquelles les dénonciateurs peuvent transmettre de l'information sur des malversations suspectées ou avérées au travail. Beaucoup d'ISC ont un système de réception des plaintes. Des lignes téléphoniques réservées et Internet sont des exemples d'outils de dénonciation couramment utilisés. Tout système de dénonciation sera efficace non seulement si une solution est à la disposition des citoyens, mais aussi s'il assure l'anonymat des dénonciateurs et les convainc que les autorités publiques utilisent bien l'information sur les irrégularités commises dans le secteur public qu'ils leur communiquent.

31 Ibid.
32 Ibid.
33 Ibid.

Toute l'information ainsi recueillie par le truchement du système de plaintes des ISC doit être transmise par une connexion sécurisée, et les ISC doivent protéger toute l'information fournie par les dénonciateurs ou autres personnes contre toute divulgation non autorisée[34].

Dans leurs efforts de lutte contre la corruption, les ISC doivent encourager les organisations publiques à se doter d'une procédure de présélection efficace, par laquelle elles vérifieraient les compétences, les qualités personnelles et l'expérience des candidats potentiels. Les techniques à privilégier comprennent la confirmation des qualifications scolaires et professionnelles, la vérification de l'expérience de travail, la vérification des antécédents criminels et la vérification du dossier de crédit. Ces techniques de présélection doivent cependant être appliquées dans le respect des lois et des règlements pertinents. La présélection des candidats pourrait réduire la probabilité que des personnes traînant un passé de comportements malhonnêtes ou frauduleux se voient confier un rôle dans l'organisation; en ce sens, cette procédure se révèle être un bon moyen de prévention de la corruption[35].

1.5 LOIS ET RÈGLEMENTS

Des lois et des règlements concernant la prévention de la corruption, de la fraude et du blanchiment d'argent et la lutte contre ces malversations doivent faire partie intégrante du système juridique de chaque pays. Vu le nombre de pays et d'ISC, nous n'avons pas inclus ni mentionné les lois et les règlements pertinents dans les présentes lignes directrices.

Certains pays ont lancé leurs propres initiatives de lutte contre la corruption internationale. Cependant, ce n'est que depuis la deuxième moitié des années 1990 que la communauté internationale a instauré un référentiel juridique pour renforcer l'observation des règles grâce à la coopération. Ses principaux instruments sont les suivants :

- La Convention des Nations Unies contre la corruption
- La Convention interaméricaine contre la corruption de l'Organisation des États américains

34 Ibid.
35 Chartered Institute of Management Accountants, Fraud risk management: A guide to good practice, 2008, p. 35.

- Les conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe
- La Convention sur la lutte contre la corruption de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
- La convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption et la lutte anticorruption

Il convient de souligner que les conventions mentionnées contiennent la majorité des recommandations formulées lors de divers forums nationaux et internationaux pour combattre la corruption transnationale, notamment l'aide juridique mutuelle, les enquêtes conjointes, la prévention et la détection des transferts de biens acquis illicitement, les mesures de récupération directe des biens et l'échange de renseignements[36].

36 Déclaration de Cartagena de Indias, *Transparency Against Corruption.*

2

LES COMPOSANTES DES SYSTÈMES DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

D'après l'approche anticorruption de la Banque mondiale et le modèle de Robert Klitgard, pour combattre efficacement la corruption, il faut éliminer les monopoles, réduire le pouvoir discrétionnaire et promouvoir la transparence et la primauté du droit.

Sept composantes déterminantes composent tout système de lutte efficace contre la corruption et de prévention de la corruption :

Culture anticorruption dans l'organisation; objectifs et stratégie; responsabilité organisationnelle; gestion des risques; modules de prévention de la corruption (programme anticorruption); communication et information; surveillance et modification. Le présent chapitre vient expliquer en détail l'utilité et l'impact de ce système au regard de la réduction et de la prévention de la corruption dans les organisations gouvernementales, et traite également du rôle que peuvent jouer les ISC dans l'établissement de lignes directrices sur la façon dont l'audit contribue à la prévention de la corruption.

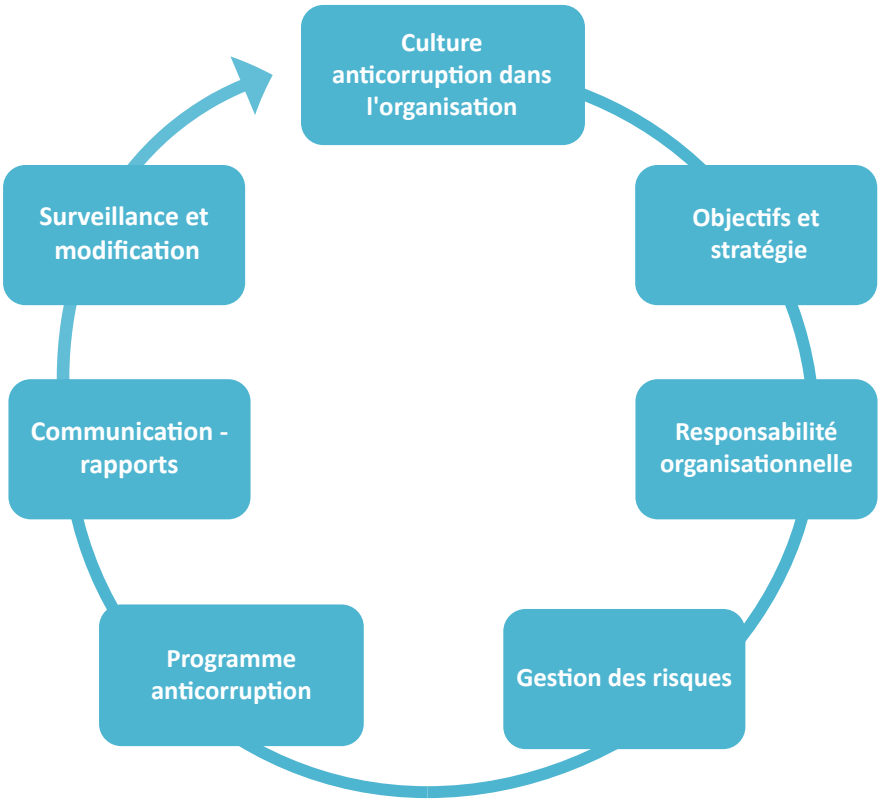


Figure 1 : Composantes des systèmes de prévention de la corruption, ISC d'Autriche

2.1 CULTURE ANTICORRUPTION DANS L'ORGANISATION

Soulignons que la conception et la mise en œuvre d'un système efficace de prévention de la corruption constituent un exercice difficile pour toute institution, qui nécessite la participation active et le jugement professionnel de tous les agents publics, à défaut de quoi il ne donnera rien de plus qu'un ensemble inertiel de mesures destinées à assurer la conformité à des politiques et à des procédures particulières.

Dans ce contexte, la fonction de modèle de la direction à tous les échelons de la hiérarchie est essentielle à tout système de prévention de la corruption efficace. Si la haute direction ne donne pas l'exemple et que les gestionnaires ne défendent pas sans réserve une approche exhaustive de lutte contre la corruption, les mesures de prévention n'atteindront pas leur but.

Les organes de gouvernance et la haute direction utilisent leur expertise et leur jugement professionnel pour évaluer le degré nécessaire de contrôle de l'intégrité. Les cadres intermédiaires et le personnel administratif, parmi les autres agents publics, s'appuient sur leur expertise et leur jugement professionnel au jour le jour pour sélectionner, élaborer et mettre en œuvre des contrôles anticorruption dans leurs secteurs de responsabilité.

De même, les auditeurs et les autres organes responsables du contrôle institutionnel appliquent leur jugement professionnel pour superviser et évaluer l'efficacité et l'efficience du système anticorruption.

Les indicateurs révélant le climat anticorruption que souhaite entretenir une organisation peuvent s'exprimer en ces termes :

1) L'organisation démontre un engagement en faveur de l'intégrité et des valeurs éthiques.

2) L'organe de supervision doit surveiller tout le système de contrôle interne de l'entité.

3) La direction établit, avec la supervision du conseil, des structures, des rapports hiérarchiques, et des responsabilités et pouvoirs appropriés au regard de l'atteinte des objectifs.

4) L'organisation s'engage expressément à attirer, à perfectionner et à maintenir en fonction des personnes compétentes pour la réalisation de ses objectifs.

5) L'organisation tient les personnes comptables de leurs responsabilités à l'égard du contrôle interne dans la poursuite des objectifs.

2.2 OBJECTIFS ET STRATÉGIE

Pour lutter avec succès contre la corruption, il faut impérativement établir des objectifs stratégiques ou des priorités à cet égard. Pour une organisation, instaurer un milieu à l'abri de la corruption est un but souhaitable, mais qui pourrait se révéler irréaliste, car, dans certains cas, la corruption pourra seulement être contenue à un niveau acceptable, sans être complètement éliminée.

La direction doit définir des objectifs ou des priorités à long terme pour l'organisation, en s'inspirant de l'énoncé de mission ou de la vision. Ces objectifs doivent être cohérents avec la stratégie d'ensemble de l'organisation et s'inscrire dans le cadre juridique et budgétaire. Généralement, de tels objectifs visent l'amélioration de l'intégrité de l'organisation, le renforcement des systèmes de prévention de la corruption ou l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de ces systèmes. Des objectifs anticorruption clairs et globaux soulignent que la direction est déterminée à brider la corruption au sein de l'organisation.

En fonction de ces objectifs ou priorités, il faut définir des buts opérationnels qui doivent rappeler les résultats recherchés par la mise en œuvre d'un programme complet de lutte contre la corruption.

Ces buts doivent cibler la prévention, être réalistes, appropriés, délimités dans le temps et mesurables.

2.3 RESPONSABILITÉ DE L'ORGANISATION AU REGARD DE LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Dans certains pays, les normes de contrôle interne exigent des gestionnaires qu'ils établissement une structure organisationnelle, entre autres choses, pour atteindre les objectifs de programme. Dans ce contexte, une pratique éprouvée consiste à désigner, au sein de la structure, une entité qui sera chargée de concevoir et de superviser ces activités[37]. De plus, si les résultats des analyses des risques ou d'autres circonstances le justifient, la responsabilité organisationnelle à l'égard de la prévention de la corruption dans l'institution doit être clairement attribuée. Elle doit relever d'une unité vouée à la lutte anticorruption, d'un agent supérieur chargé de la lutte anticorruption ou d'un service extérieur. Le responsable devra comprendre le programme et ses opérations, ainsi que les risques et les contrôles relatifs à la lutte contre la corruption tout au long du programme, avoir des responsabilités définies, être indépendant et avoir le droit de rendre des comptes directement au chef de l'organisation.

37 GAO, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, GAO-15-593SP, Washington (D.C.), 28 juillet 2015.

L'unité ou la personne vouée à la prévention de la corruption doit être établie en fonction des tâches et de la taille de l'organisation, et pourrait avoir la responsabilité de plus d'une organisation.

Cette unité ou cette personne pourrait se voir attribuer les tâches suivantes couvrant l'ensemble des activités de l'organisation :

- agir comme point de contact pour le personnel et la direction de l'organisation, si nécessaire sans avoir à emprunter les canaux officiels, et les particuliers (l'unité ou la personne devra avoir un accès direct à la haute direction et pourrait relever d'elle (p. ex. le chef de l'organisation);
- servir de dépositaire des connaissances sur les risques que pose la lutte contre la corruption et conseiller la direction;
- garder les membres du personnel informés (sur une base régulière au moyen de séminaires, d'outils d'apprentissage en ligne et de présentations);
- prêter assistance à la formation et avoir accès à toutes les séances de formation portant sur la lutte anticorruption;
- gérer le processus d'évaluation des risques;
- surveiller et évaluer les signes de corruption;
- contribuer à informer le public sur les pénalités prescrites par le droit de la fonction publique et le droit pénal (effet préventif) tout en respectant le droit à la confidentialité des personnes concernées.

Si l'unité ou la personne responsable prend connaissance de faits l'amenant à avoir un doute raisonnable qu'une infraction de corruption a été commise, la direction devra en être informée immédiatement et les mesures suivantes devront être recommandées :

- effectuer un examen interne;
- prendre des mesures pour améliorer la transparence;
- informer les autorités chargées de l'application de la loi (la direction devra faire ce qu'il faut pour s'occuper de cet aspect);
- signaler les déficiences dans le système de prévention de la corruption.

L'unité ou la personne responsable ne devra pas avoir le pouvoir d'appliquer des mesures disciplinaires et ni mener d'enquêtes lors de procédures disciplinaires engagées dans les cas de corruption.

Les organisations devront fournir à cette unité ou personne, de manière rapide et complète, toute information nécessaire pour l'exécution de ses fonctions, en particulier en ce qui concerne les incidents de corruption soupçonnée. C'est à l'organisation de soutenir l'unité ou la personne chargée de la prévention de la corruption dans l'exécution de ses tâches (p. ex. en créant des adresses email spéciales ou en fournissant les ressources nécessaires).

Même après avoir terminé son mandat, l'unité ou la personne ne devra divulguer aucune information obtenue sur les circonstances personnelles des membres du personnel. Elle pourrait cependant fournir de telles informations à la direction ou aux ressources humaines si elle a un doute raisonnable qu'il y a eu corruption. Les données personnelles devront être traitées selon les principes de la gestion des dossiers du personnel.

L'unité ou la personne chargée de la prévention de la corruption doit être nommée officiellement. Cette nomination sera annoncée dans le secteur de responsabilité en cause. Si la responsabilité de mettre en œuvre la directive de l'organisation sur la lutte anticorruption est confiée à l'unité ou à la personne, en particulier comme chef de l'unité organisationnelle indépendante, l'organisation pourra la nommer officiellement à ce poste.

Les membres du personnel chargés d'accorder les cotes de sécurité au personnel ne devront pas être pressentis pour faire partie de l'unité ou être la personne responsable de la prévention de la corruption.

Tout en s'acquittant de ses attributions, l'unité ou la personne doit travailler avec le personnel de l'audit interne et les personnes chargées de la mise en œuvre des politiques de prévention de la corruption.

2.4 ÉVALUATION DES RISQUES ET ANALYSE DES RISQUES (CONTRÔLE DES RISQUES)

Dans toutes les organisations gouvernementales, des mesures doivent être prises à intervalle régulier, ou lorsque les circonstances l'exigent, pour repérer les secteurs d'activité particulièrement vulnérables à la corruption. Cette tâche peut être exécutée par une organisation interne ou externe. L'analyse des risques pourrait se révéler utile à cette fin.

Les organisations gouvernementales doivent exécuter des analyses des risques régulièrement et de façon ponctuelle, si des menaces se concrétisent, pour trouver et analyser les éléments ou les processus de l'organisation qui sont vulnérables à la corruption. Les organisations qui évaluent efficacement les risques tentent de prendre en considération les risques particuliers qui pèsent sur l'organisation ou le programme; elles analysent la probabilité qu'il y ait corruption et son impact, établissent l'ordre de priorité des risques et consignent ces décisions. De plus, l'évaluation des risques peut servir à déterminer dans quelle mesure les contrôles ne sont plus pertinents ou rentables. Il n'existe pas d'approche universelle de l'évaluation des risques, mais la démarche comporte généralement les cinq étapes suivantes : 1) identifier les risques qui pèsent sur le programme, 2) évaluer la probabilité que se concrétisent les risques inhérents et leur impact[38], 3) établir la tolérance au risque de l'organisation (p. ex. la disposition à accepter un certain niveau de risque de corruption fondé sur les circonstances des programmes et des autres objectifs); 4) examiner le caractère approprié des contrôles et établir l'ordre de priorité des risques; et 5) consigner le profil de risque du programme (p. ex. résumer et consigner les constatations et les conclusions déterminantes des étapes précédentes).

L'évaluation des risques pourrait comporter les étapes particulières suivantes :

- évaluer la structure organisationnelle, les processus et les procédures au regard du risque de corruption;
- évaluer les dossiers d'audit;
- définir en conséquence les risques potentiels (en particulier par rapport à

38 On pourrait aussi considérer la nature des risques eux-mêmes dans l'analyse. Un risque qui aurait une faible incidence ou peu de probabilité de se concrétiser et qui, par sa nature même, pourrait être significatif pour l'organisation doit être pris en considération, et une réponse doit être déterminée.

la fraude financière, p. ex. dans les états financiers);

- évaluer les pertes financières et l'atteinte à la réputation potentielles;
- vérifier la probabilité que les risques se concrétisent et leurs conséquences;
- évaluer les systèmes de contrôle interne (p. ex. les systèmes de sécurité).

Les résultats de l'évaluation des risques devront être utilisés pour déterminer les changements à apporter aux structures, aux procédures et aux affectations de personnel en vue d'éliminer les déficiences relevées.

L'identification et l'analyse des secteurs d'activité particulièrement vulnérables à la corruption constituent une tâche cruciale que doivent exécuter les organisations gouvernementales.

Un secteur d'activité est vulnérable à la corruption lorsque l'un ou l'autre des événements se produit (par le personnel, la coutume ou une décision) :

- des tierces parties (particuliers, entreprises, associations, sociétés, autres institutions) reçoivent des avantages matériels ou immatériels ou sont à l'abri des désavantages;
- des tierces parties peuvent procurer aux membres du personnel des avantages qui ne leur sont pas conférés par la loi ou les conventions collectives.

De plus, un secteur d'activité associé à l'un ou l'autre des éléments suivants est particulièrement vulnérable à la corruption :

- contacts fréquents à l'extérieur – aussi dans les activités de vérification et de supervision;
- gestion de budgets importants;
- octroi de marchés publics ou de subventions, y compris des allocations ou d'autres fonds;
- imposition de conditions, octroi de concessions, d'approbations, de permis, etc., fixation et prélèvement de droits;
- traitement de transactions et d'opérations à l'aide d'information interne non destinée à de tierces parties.

Cette analyse ne sera pertinente que si :

- l'avantage potentiel a une valeur matérielle ou immatérielle importante pour les tierces parties;
- le désavantage potentiel pour les tierces parties aurait pour effet de les punir, de menacer leurs affaires ou l'existence de l'institution en cause.

La nécessité d'effectuer une analyse des risques dans les secteurs d'activité jugés particulièrement vulnérables à la corruption doit en théorie être évaluée fréquemment et régulièrement, si les circonstances l'exigent (p. ex. à une fréquence de un à cinq ans ou après des changements organisationnels ou procéduraux, ou des changements dans la nature des tâches attribuées). Pour établir les secteurs vulnérables à la corruption, l'organisation gouvernementale doit exécuter la procédure suivante en deux étapes :

- réaliser un bref examen de la vulnérabilité à la corruption et de l'efficacité des mesures de protection existantes et des contrôles internes (p. ex. par l'examen des organigrammes);
- si une analyse des risques est nécessaire, déterminer les opérations qui sont particulièrement vulnérables à la corruption et définir les mesures de protection existantes et les contrôles internes (p. ex. par des questionnaires et des entrevues).

S'il y a lieu d'intervenir, l'analyse des risques doit se terminer par des recommandations ou des directions quant à l'instauration de mesures de prévention additionnelles, et aussi de mesures de détection et de redressement.

En plus de ce qui précède, la direction, l'unité ou la personne responsable de la lutte anticorruption et les membres du personnel pourraient poser les questions d'autoévaluation suivantes, de même que les auditeurs des ISC lorsqu'ils auditent une activité qui prête le flanc à la corruption :

- Y a-t-il ou y a-t-il eu des cas de corruption dans le secteur d'activité?
- Des tierces parties ont-elles essayé d'influencer les décisions d'un employé dans ce secteur?
- Le secteur contrôle-t-il un budget ou des ressources?
- Le secteur doit-il s'occuper de marchés, de subventions ou de financement?

- Le secteur impose-t-il des conditions, accorde-t-il des concessions ou des autorisations?
- Le secteur charge-t-il des droits?
- Y a-t-il des cas connus de corruption touchant des secteurs d'activité comparables dans d'autres organisations?
- Le secteur d'activité applique-t-il des processus de travail expressément établis?
- Le poste est-il associé à un champ spécial d'intervention et à des pouvoirs discrétionnaires?
- L'étendue du pouvoir décisionnel varie-t-elle selon la taille des marchés ou selon d'autres critères?
- Le secteur d'activité a-t-il le dernier mot dans le traitement et la prise de décisions?
- La supervision administrative en fonction des tâches est-elle adéquate?
- L'intégrité personnelle est-elle le seul bouclier contre la corruption dans ce secteur d'activité?
- Quels sont les mécanismes de contrôle maison en place?
- Le processus décisionnel prévoit-il un double contrôle exercé par plus d'un agent responsable?
- D'autres unités organisationnelles doivent-elles approuver les décisions?
- Le processus décisionnel assure-t-il la transparence, p. ex. par la vérification des opérations, la production de rapports, la désignation explicite des responsabilités ou l'établissement d'une documentation exacte et complète (comptes rendus, notes, rapports, tenue de livres correcte)?
- Le processus décisionnel doit-il être transparent même s'il n'est pas nécessaire d'obtenir le consentement d'un supérieur ou d'une autre unité organisationnelle ayant le droit de participer?
- Faut-il que soit conservée une trace écrite évidente du processus décisionnel, qu'une autorité d'audit peut suivre?
- Connaît-on des cas de violations de règlement (p. ex. lois budgétaires, lois régissant l'approvisionnement public)?

- Y a-t-il des plaintes de la part de l'ISC ou d'autres autorités de supervision, p. ex. l'unité indépendante de l'organisation chargée de superviser la prévention de la corruption?

Les organisations gouvernementales ainsi que les ISC doivent connaître les facteurs propices à la vulnérabilité, tels que la complexité, les changements organisationnels, la dynamique interne, le style de gestion, l'environnement de travail et les incidents antérieurs mettant l'intégrité en cause.[39]

Un système d'indicateurs de rendement harmonisés, fondé sur la transparence, la divulgation et la production efficace de rapports, doit être instauré pour mesurer le niveau de corruption dans un pays.

Les institutions publiques pourraient procéder à des autoévaluations périodiques pour trouver les facteurs de vulnérabilité.

L'outil IntoSAINT, par exemple, est utilisé par les ISC, mais d'autres organisations publiques peuvent également s'en servir pour autoévaluer leur vulnérabilité à de potentielles atteintes à l'intégrité.

IntoSAINT vise la prévention de la corruption et amène à formuler des recommandations de gestion à l'appui de l'intégrité de l'organisation. C'est un outil qualitatif qui permet de concevoir une politique maison sur l'intégrité et en même temps d'augmenter la sensibilisation des employés à l'intégrité.

Les principes de base de l'IntoSAINT sont l'autoévaluation, la prévention, la sensibilisation générale à l'intégrité, la pensée orientée vers la vulnérabilité et le risque, et la production de rapports de gestion et de plans d'action concrets.

2.5 PROGRAMME ANTICORRUPTION (MODULES DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION)

D'après les résultats de l'évaluation des risques, y compris le profil des risques (le cas échéant), l'organisation doit élaborer et consigner une stratégie de lutte contre la corruption, notamment définir des objectifs de contrôle, et développer des mesures

39 ISC des Pays-Bas, *Handbook for Self - assesment Integrity IntoSAINT*, 2011.

et des activités de contrôle pour prévenir la corruption.

Il faut qu'un programme anticorruption exhaustif et raisonnable soit intégré dans la structure organisationnelle. Ce programme doit être centré sur trois aspects : la prévention, la détection et la réaction.

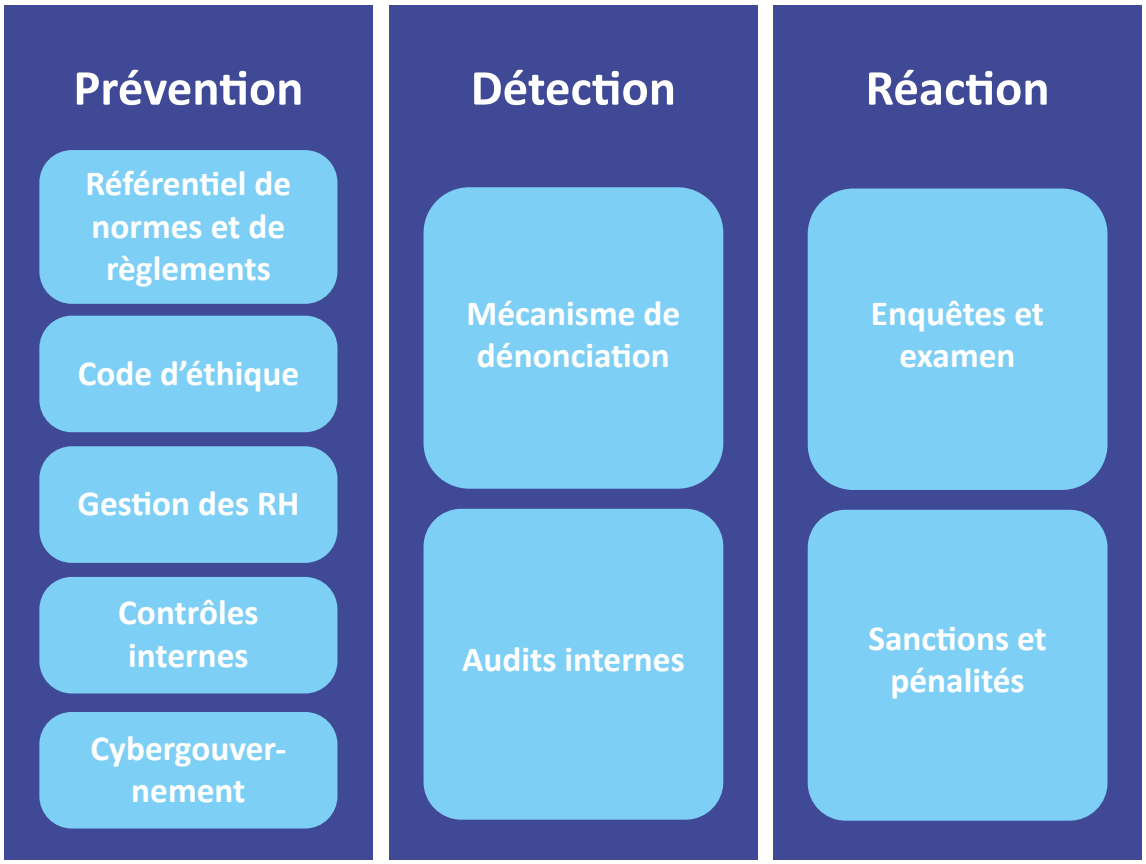


Figure 2 : Modules de la prévention de la corruption, ISC d'Autriche

2.5.1 PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Un des objectifs primordiaux du gouvernement est de prévenir les erreurs et les irrégularités attribuables à la corruption ou à une autre forme d'inconduite.

Les éléments de programme suivants sont à considérer pour la prévention de la corruption :

- référentiel de normes et de règlements;
- code d'éthique;
- gestion des ressources humaines;
- système de contrôles internes;
- cybergouvernement.

2.5.1.1 RÉFÉRENTIEL DE NORMES ET DE RÈGLEMENTS

Au cours des deux dernières décennies, la gestion dans le secteur public a connu des changements radicaux. Bien que les problèmes des pays développés et des pays en développement diffèrent, la manière de soutenir la reddition de comptes en gestion publique demeure un thème commun. Les principales parties intéressées, comme la population et les organes législatifs, s'intéressent de plus en plus à la manière dont les fonds publics sont répartis et dépensés, et à la façon de réduire les dépenses publiques en limitant les coûts associés à l'aléa de moralité (risque qu'un acte ait un effet sur d'autres parties) et à une sélection adverse (situation où d'autres parties sont lésées à cause d'asymétries d'information).

La gestion par résultats cherche à régler ces problèmes. Les gouvernements d'un peu partout dans le monde doivent prendre d'autres mesures pour s'assurer que le service public soit rendu de manière efficace, ce qui ajoute aux efforts de lutte contre la corruption. Cette forme de gestion s'est avérée concluante dans les pays développés comme les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

En 2003, dans leur guide sur les politiques de lutte contre la corruption, les Nations Unies mentionnaient aussi l'importance de la gestion par résultats[40]. Pour se doter d'un cadre de responsabilité cohérent, bon nombre de gouvernements et d'organisations ont adopté la gestion par résultats, connue aussi sous les termes de gestion fondée sur les faits et de gestion de la performance.

Les gestionnaires qui gèrent efficacement les risques de corruption et autres élaborent et documentent des stratégies décrivant l'approche de l'organisation face aux risques mentionnés dans l'évaluation des risques. Un recueil de documents,

40 *United Nations Guide for Anti-corruption Policies*, www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf.

de lignes directrices, de règlements et d'autres outils est essentiel à tout système de prévention de la corruption. Ces documents doivent couvrir tous les secteurs qui prêtent le flanc à la corruption dans une organisation, lesquels sont en principe connus grâce à l'analyse des risques. De plus, ces documents doivent faire grand état des valeurs d'une organisation.

Les sujets de réglementation possibles comprennent les suivants :

- deuxième emploi;
- conflit d'intérêts;
- acceptation de cadeaux ou d'invitations;
- traitement des dénonciateurs;
- traitement de l'information de diffusion restreinte;
- emploi après-mandat.

De plus, l'arrivée du gouvernement ouvert, qui donne aux citoyens le droit d'accéder aux documents et aux travaux du gouvernement, permet une surveillance du public encore plus efficace, ce qui a un effet dissuasif sur la corruption. Les demandes d'information des citoyens ont été enchâssées dans la législation de certains pays par l'adoption et l'entrée en vigueur d'une loi pour la liberté d'information.

2.5.1.2 CODE D'ÉTHIQUE

Chaque institution publique doit posséder un code d'éthique

Un code d'éthique (ou de déontologie) est un ensemble de principes conventionnels imposant à toute personne, de la direction et de l'administration, d'adopter un comportement conforme aux attentes des parties intéressées[41].

Le code d'éthique sert de guide moral auquel les gestionnaires et les employés d'une organisation doivent obéir pour protéger la crédibilité des personnes et de l'organisation. Le code d'éthique doit à tout le moins énoncer ce qui suit :

- les valeurs fondamentales d'une institution, notamment l'intégrité,

41 ISSAI 130 – *Code de déontologie.*

l'indépendance, l'objectivité, l'impartialité, la confidentialité et la compétence;

- l'obligation faite aux gestionnaires et aux employés de l'institution de respecter les valeurs fondamentales.

Chaque institution publique doit diffuser son code d'éthique comme partie intégrante de la prévention de la corruption

La corruption peut être prévenue efficacement si tous les gestionnaires et employés comprennent bien le code de conduite de l'institution. Le code d'éthique sera bien compris s'il est diffusé régulièrement et efficacement à tous les niveaux de l'organisation.

Habituellement, à son arrivée, l'employé se voit remettre un ensemble complet de lignes directrices de l'entreprise, y compris le code d'éthique. Cependant, s'il ne reçoit pas d'explications sur la substance de cet instrument, le nouvel employé n'en aura pas une compréhension complète et pourrait ne pas le mettre en pratique correctement dans son travail de tous les jours.

Chaque institution publique doit établir un moyen de surveiller la mise en œuvre de son code d'éthique

Une unité ou un comité particulier est mis sur pied pour vérifier que le code d'éthique est utilisé correctement et imposer des sanctions en cas de violation, par exemple un comité d'éthique.

Si une institution publique ou une ISC établit un comité, ses membres doivent être des représentants de la haute direction, des services juridiques, de l'audit interne et d'une partie indépendante.

Chaque institution publique doit revoir périodiquement son code d'éthique

Un code d'éthique est un document rigoureux par nature, mais il doit être dynamique pour s'adapter aux changements qui marquent les pratiques d'affaires et les règlements connexes. Il doit être revu régulièrement et fréquemment (p. ex. tous les cinq ans) ou au besoin lorsque les circonstances l'exigent, en fonction du mandat de la haute direction.

L'auditeur doit poser quelques questions au sujet du code d'éthique, notamment :

- L'organisation a-t-elle un code d'éthique?
- Que stipule le code d'éthique?
- Le code d'éthique énonce-t-il les valeurs fondamentales de l'institution, notamment l'intégrité, l'indépendance, l'objectivité, l'impartialité, la confidentialité et la compétence?
- Le code d'éthique énonce-t-il l'obligation faite aux gestionnaires et aux employés de l'institution de respecter les valeurs fondamentales?

Si les valeurs de base d'une organisation sont par exemple l'objectivité, l'intégrité et le professionnalisme, le code d'éthique fera ressortir ce qui suit :

- observer le serment ou l'engagement professionnel;
- agir avec neutralité et impartialité;
- éviter les conflits d'intérêts;
- agir avec fermeté dans l'application des principes, des normes et des décisions;
- agir avec fermeté en s'exprimant ou en effectuant les tâches requises après avoir examiné la situation et selon sa conviction;
- agir de bonne foi en protégeant la confidentialité;
- éviter de recevoir des avantages indus;
- éviter d'utiliser, pour servir ses intérêts personnels ou les intérêts de groupes ou d'autres parties, l'information confidentielle de l'État dont l'employé prend connaissance en raison de son poste ou de ses fonctions;
- éviter de poser des gestes qui vont au-delà de l'étendue de ses devoirs et de ses pouvoirs.

2.5.1.3 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (RH)

Outre le référentiel de normes et de règlements, une bonne gestion des ressources humaines est un aspect important de la prévention de la corruption.

Les éléments suivants doivent à cet effet être considérés :

- gestion des ressources humaines fondée sur le mérite;
- formation;
- rotation d'emplois.

» GESTION DES RESSOURCES HUMAINES FONDÉE SUR LE MÉRITE

La gestion des ressources humaines fondée sur le mérite est cruciale pour la lutte contre la corruption. Pour prévenir l'influence indue des processus de gestion des ressources humaines du secteur public, les critères et les procédures de sélection et de promotion doivent être justes, définis au préalable et clairement documentés, de sorte que la marge discrétionnaire et l'arbitraire soient limités. Des structures et des mécanismes d'appel doivent aussi être en place pour assurer une résolution efficace. Une bonne gestion des ressources humaines peut réduire les risques potentiels et les faiblesses de contrôle si des personnes compétentes sont nommées pour mettre en œuvre les procédures et les contrôles. Il faut également que les fonctionnaires reçoivent une rémunération adéquate et équitable qui les tiendra loin de la corruption.

Le personnel des secteurs qui sont particulièrement vulnérables à la corruption doit être recruté avec un soin particulier. Pour les postes de direction et de gestion, la formation sur la lutte contre la corruption doit être un préalable à une nomination, à une promotion et à un remplacement.

» FORMATION

Chaque institution publique doit organiser un programme de formation pour sensibiliser les employés au danger de la corruption et leur faire comprendre rapidement ce danger, ce qui renforcera les efforts de prévention de la corruption. La formation doit être répétée périodiquement et adaptée aux besoins et aux rangs des postes visés. Les nouveaux employés devront suivre une formation particulière sur la lutte contre la corruption, qui devra être mentionnée à leurs dossiers. L'organisation doit s'attacher à ce que le personnel comprenne bien le code et ses principes après la formation.

» ROTATION D'EMPLOIS

La rotation d'emplois est une technique de conception des tâches selon laquelle les employés sont systématiquement affectés à divers postes au sein de différents services pendant quelques années. L'objectif est d'exposer les employés à différentes expériences et à une grande variété de compétences dans le but d'accroître leur satisfaction à l'égard de leur emploi et de leur offrir une formation polyvalente. En plus de servir de mécanisme d'apprentissage, cette technique sert également d'outil pour prévenir la corruption. Toutefois, la rotation d'emplois présente à la fois des effets positifs et des effets négatifs qu'il faut prendre en considération avant de décider de mettre en œuvre cette technique.

Effets positifs de la rotation d'emplois

La rotation d'emplois est un aspect d'un milieu de travail favorable souvent méconnu des employeurs. Elle permet d'offrir d'énormes avantages, tant aux employés qu'aux employeurs, notamment sur les plans suivants :

Connaissances des employés : La rotation d'emplois permet aux employés de connaître différents aspects de l'emploi, d'approfondir leurs aptitudes dans leur domaine d'étude et d'apprendre comment exceller dans leurs tâches. Les employés ont donc l'occasion d'acquérir les compétences requises pour progresser au sein de l'organisation. La rotation d'emplois pourrait également les motiver et accroître leur autoefficacité. Par ailleurs, il peut être utile d'avoir au sein d'une organisation des employés capables d'effectuer différentes tâches, car si un employé décide de partir, quelqu'un d'autre peut prendre la relève sans trop d'efforts.

Membres clés du personnel : Les employeurs ont souvent de la difficulté à pourvoir des postes clés ou des postes exigeant des compétences difficiles à trouver. La rotation d'emplois résout ce problème en permettant aux employés d'acquérir un ensemble de compétences internes qui sont souvent utiles dans le cadre d'autres postes, en plus des compétences qu'ils possèdent déjà. L'organisation est donc plus efficace et, par conséquent, plus productive et rentable.

Économies de coûts : La rotation d'emplois semble coûteuse, mais, dans les faits, l'embauche d'un tout nouvel employé exige une formation supplémentaire.

Cheminement professionnel : La rotation d'emplois peut être vue comme une façon de faire progresser la carrière d'un employé et de lui offrir un déplacement latéral. Peu importe le déplacement, la rotation d'emplois peut être considérée comme une promotion ou une occasion d'avancement professionnel dans un poste qui exige des connaissances supplémentaires au sein de différents services ou secteurs de l'organisation.

Réduction des risques de corruption : Au lieu de n'avoir que quelques employés qui mènent des activités présentant un risque élevé de corruption, un nombre plus élevé d'employés peuvent être formés pour entreprendre ces activités. Le risque de corruption pourrait ainsi être réduit, surtout si l'affectation des tâches fait elle aussi l'objet d'une rotation.

Effets négatifs de la rotation d'emplois

Des effets négatifs sont toutefois associés à la rotation d'emplois. Certains postes dans une organisation pourraient ne pas se prêter à la rotation en raison de l'expertise spécialisée qu'ils exigent, ou encore en raison de règles et de règlements en matière de compétences et des coûts de formation des employés. L'organisation pourrait aussi avoir à offrir une compensation aux employés qui collaborent à la mise en œuvre de la rotation d'emplois, puisque cette mesure peut mener à l'inégalité des salaires. La rotation d'emplois pourrait avoir pour effet de réduire la taille de la main-d'œuvre en raison de la formation polyvalente requise. Une organisation n'aurait peut-être pas à recruter des employés supplémentaires pour pourvoir des postes et pourrait mettre à pied des employés qu'elle ne juge plus nécessaires. Enfin, la rotation d'emplois pourrait entraîner des comportements inacceptables, y compris de la corruption, surtout si un employé veut éviter une telle rotation.

La rotation d'emplois en tant qu'outil de lutte contre la corruption

Il faut évaluer rigoureusement la décision d'utiliser la rotation d'emplois en fonction non seulement de ses effets positifs, mais également de ses effets négatifs pour l'organisation. Plus important encore, l'organisation doit évaluer le risque de corruption associé à la tâche. Même si la haute direction peut avoir une idée de ce en quoi consiste la corruption, cette idée peut être différente pour chaque cadre. En fait, l'idée même de la nature véritable de la corruption peut différer considérablement. Avant d'adopter une politique de rotation d'emplois pour lutter contre la corruption

au sein de l'organisation, il faut évaluer tous les risques de corruption afin de relever les possibilités particulières associées à un ensemble donné d'activités. Ce n'est qu'à ce moment qu'un système de contrôles internes exercés sur la rotation d'emplois peut être conçu en réponse à ces risques précis. Malgré cela, la corruption ne peut jamais être éliminée complètement. Par contre, les contrôles internes peuvent fournir l'assurance raisonnable que non seulement les cas de corruption, mais également les cas de gaspillage et de mauvais usage de ressources peuvent être réduits.

Les signaux d'alarme sont des indicateurs précoces d'un risque de corruption dans un secteur particulier qui est plus élevé que le niveau habituellement toléré ou qui a augmenté au cours d'une période donnée. Il est important de relever les activités et les emplois qui sont particulièrement exposés au risque de corruption. Il y a lieu d'envisager la rotation d'emplois lorsque certains comportements sont observés chez un employé, notamment les suivants :

- l'employé maintient des liens très étroits avec des fournisseurs ou des clients;
- il domine et contrôle facilement un processus en particulier;
- il refuse une promotion;
- il refuse de prendre des vacances;
- il fait des heures supplémentaires non requises;
- sa productivité diminue et les signes d'insatisfaction au travail augmentent;
- son comportement change et il devient plus irritable;
- il emprunte de l'argent de ses collègues;
- il récrit les dossiers pour en soigner la présentation;
- une augmentation soudaine de biens matériels sans cause raisonnable est observée;
- une hausse apparente de son taux d'absentéisme est constatée;
- il n'apprécie pas la surveillance;
- il détruit des informations liées au travail.

Mise en œuvre de la rotation d'emplois

La politique de rotation d'emplois varie d'une entité à l'autre. Par exemple, dans un État membre de l'INTOSAI, les chefs des bureaux régionaux d'organismes fédéraux et leurs adjoints responsables du contrôle et de la supervision seront assujettis à la rotation d'emplois. En avril 2010, le gouvernement de cet État a adopté des mesures visant à mettre en œuvre des mécanismes de rotation d'emplois pour les fonctionnaires. La rotation d'emplois à titre de mesure de lutte contre la corruption au sein de la fonction publique fédérale de ce pays est également prescrite par la loi. Le mandat des chefs des bureaux régionaux et de leurs adjoints est de trois à cinq ans. Toutes les décisions quant à leur rotation seront prises par le président ou le gouvernement. Il est également question de la rotation d'emplois (rotation des postes) dans la *Convention des Nations Unies contre la corruption* adoptée en 2003. L'État membre en question avait déjà ratifié cet instrument international de lutte contre la corruption juridiquement contraignant qui oblige les signataires à mettre en œuvre une gamme de mesures de lutte contre la corruption touchant les lois, les institutions et les pratiques de leur État.

Afin d'avoir l'assurance que la rotation d'emplois est suffisante et efficace, l'auditeur doit prendre les mesures nécessaires pour confirmer l'existence de mécanismes de contrôle.

L'auditeur doit poser quelques questions en ce qui concerne la planification et la mise en œuvre de la rotation d'emplois, notamment les suivantes :

- L'entité a-t-elle une politique de rotation d'emplois?
- Cette politique est-elle conçue en fonction d'une analyse des risques?
- La politique est-elle mise en œuvre? Dans la négative, pourquoi?
- Qui prend les décisions concernant la rotation d'emplois?
- Cette personne détient-elle les pouvoirs requis?
- Qui est admissible à la rotation d'emplois? Pourquoi?
- Quelles mesures sont prises pour veiller au respect de cette politique à l'avenir?
- La politique est-elle revue?

- Quand, comment et pourquoi a-t-on recours à la rotation d'emplois?
- Combien de temps faut-il pour trouver le bon candidat?
- Les bonnes personnes en sont-elles avisées?

2.5.1.4 CONTRÔLE INTERNE

Le contrôle interne se définit en gros comme un processus qu'utilisent les conseils d'administration, la direction et d'autres employés d'une organisation pour fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs dans les catégories suivantes : l'efficacité et l'efficience des opérations, la fiabilité des rapports financiers et non financiers et la conformité avec les lois et les règlements pertinents.

Le contrôle interne est également le processus visant à assurer l'établissement de rapports financiers fiables, l'efficacité et l'efficience des opérations et le respect des lois et des règlements applicables en vue de protéger les biens de l'organisation contre le vol et contre l'utilisation, l'acquisition ou l'élimination non autorisées[42].

En outre, le contrôle interne comporte un programme de formation sur l'analyse et la préparation de rapports à l'intention de divers niveaux hiérarchiques, qui permet aux cadres supérieurs d'assurer un contrôle interne à l'égard de diverses activités, particulièrement au sein de grandes organisations.

Voici des exemples de contrôles internes :

- séparation des tâches;
- principe des quatre yeux;
- supervision;
- transparence des processus décisionnels;
- principe du « besoin de connaître »;
- activités de contrôle des technologies de l'information.

Il faut mettre en place plusieurs mécanismes essentiels pour prévenir efficacement la corruption, mais des contrôles internes robustes figurent parmi les outils les plus

42 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2013.

importants pour l'institution ou l'organisation[43]. Cette partie du document porte sur le renforcement du rôle du contrôle interne dans la prévention de la corruption.

Les études de cas ci-après illustrent certaines faiblesses dans les contrôles internes.

» ÉTUDE DE CAS N° 1

En 2010, un entrepreneur a présenté une proposition dans le cadre d'un appel d'offres relatif à des travaux de construction d'une autoroute lancé par un ministère du gouvernement fédéral. Le jour précédant l'annonce du résultat de l'appel d'offres, l'entrepreneur a reçu un email d'une source inconnue sollicitant un pot-de-vin correspondant à un pourcentage de la valeur du projet pour garantir que l'entrepreneur serait retenu pour le projet. L'entrepreneur n'a pas répondu à l'email et le contrat a été attribué à une autre partie.

La plainte initiale soumise par l'entrepreneur a donné lieu à un examen, qui a fait ressortir des éléments probants. Les résultats de cet examen ont été transmis au Ministère. Une enquête a été menée par la suite et a révélé un certain nombre de facteurs déterminants étayant le fait qu'il y avait eu trucage d'offres de la part d'un employé du Ministère qui, en fin de compte, a été reconnu coupable par les tribunaux. Ces facteurs déterminants auraient fait ressortir des signaux d'alarme indiquant un risque de corruption. Le fraudeur était responsable de nombreuses fonctions au sein du Ministère en raison d'une séparation des tâches inadéquates.

» ÉTUDE DE CAS N° 2

Un dénonciateur a signalé au président-directeur général que deux employés responsables de son atelier recevaient des commissions illicites d'un entrepreneur chargé du transport. L'enquête a fait ressortir des données indiquant que des paiements avaient été versés par l'entrepreneur aux employés de l'atelier. En outre, il a été déterminé que l'entrepreneur surfacturait l'organisation, et de nombreux autres cas de fraude présumée au sein de l'organisation impliquant ces deux personnes ont été découverts. Il a été révélé que l'une des deux personnes impliquées était chargée de commander des travaux à l'entrepreneur, de préparer des bons de commande de

43 Daniel Draz, M.S., CFE, Fraud prevention: Improving internal controls, mars 2011. www.csoonline.com, http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls.html.

matériaux devant être signés par les gestionnaires de projet responsables et, aussi, bien souvent, de signer des factures. Ces constatations démontrent qu'il n'y avait pas de séparation des tâches au sein de l'organisation.

» ÉTUDE DE CAS N° 3

Une organisation recevait souvent des plaintes concernant la surfacturation pratiquée par un entrepreneur. Une enquête a été menée à l'égard des cas présumés de surfacturation par un fournisseur de services contractuels. L'enquête a commencé par l'examen des données en vue de relever les paiements en double et a ensuite été élargie, après la détection de nombreuses occurrences. D'autres anomalies ont été relevées, y compris des paiements partiels traités sans justification adéquate ou sans que le jalon associé au paiement ait été atteint. Des paiements ou des factures qui ne pouvaient pas être liés à des travaux en particulier ont également été relevés. L'examen de la relation avec le fournisseur a fait ressortir une augmentation soudaine du volume de travail depuis trois ans. Il est apparu que des documents d'appel d'offres avaient été rédigés en vue de favoriser le fournisseur par les personnes qui l'avait recommandé. Cet incident a eu lieu en raison de l'absence de **séparation des tâches.**

Savoir où regarder pour relever les secteurs à risque de corruption et reconnaître les indicateurs ou les signaux d'alarme précis est un point de départ important pour gérer le risque de corruption. Par la suite, des politiques peuvent être élaborées et mises en œuvre pour prévenir la corruption. Ces politiques doivent être adaptées au profil de risque exact de l'organisation. Elles doivent également comprendre des programmes de formation et de sensibilisation qui visent les points de risque, encourager la séparation efficace de tâches, et prévoir des audits ciblés surprises pour détecter les actes de corruption.

Les études de cas ci-après illustrent des faiblesses dans les contrôles de supervision.

» ÉTUDE DE CAS N° 1

Au sein d'un organisme public, il a été signalé qu'un cadre supérieur d'un conseil de développement régional s'était livré à des actes de corruption. Il avait obtenu

illégalement des fonds publics et s'en était servi pour son avantage et celui de sa famille.

Cet homme était un cadre intermédiaire au service de la fonction publique depuis longtemps et touchant un salaire modeste. Il travaillait à l'extérieur de l'administration centrale de son organisation. Les rapports hiérarchiques étaient ambigus et mal compris ou mal appliqués par les gestionnaires compétents. Ce cadre rendait des comptes à un bureau régional, mais uniquement de façon ponctuelle et surtout par téléphone. Ces communications n'étaient pas consignées dans les dossiers. En raison de ce manque de supervision, il pouvait exercer un grand niveau de discrétion.

Un autre facteur de risque relevé dans le cadre de l'enquête était le manque apparent d'orientation de la part de la haute direction, ainsi que l'absence d'un mécanisme de gestion du rendement. Il était attendu des cadres éloignés qu'ils définissent, créent et gèrent leur propre programme de travail en consultant très peu l'administration centrale et avec peu ou pas de supervision.

Il a été recommandé :

- de mettre en place, dans les petits bureaux éloignés, des mécanismes de contrôle appropriés pour évaluer la gestion, la gestion du rendement, la reddition de comptes et la production de rapports et veiller à ce que les programmes d'audit interne accordent une attention particulière à leur programme de gestion et à leurs dépenses;
- d'offrir aux employés des bureaux régionaux et éloignés un accès adéquat à la formation, y compris la formation sur les normes de déontologie et les codes de conduite.

» ÉTUDE DE CAS N° 2

Dans un institut de formation relevant du Ministère de la Jeunesse et des Sports, un contrat d'approvisionnement a été attribué à un entrepreneur pour la fourniture de certains outils destinés aux programmes particuliers de l'institut de formation. Toutefois, l'auditeur a constaté des écarts importants entre les prix proposés dans les contrats du fournisseur et les prix des mêmes outils offerts par d'autres fournisseurs au même institut. En l'espèce, des prix exorbitants étaient demandés pour des outils, des appareils photo numériques et d'autres articles.

L'absence de supervision par le chef de l'institut de formation a été invoquée comme cause sous-jacente. Une supervision adéquate est essentielle dans les opérations telles que celles liées aux contrats. Il a été conclu qu'il fallait surveiller l'exécution du contrat pour en assurer le respect des modalités en ce qui concerne le prix, les normes et la prestation de services.

» ÉTUDE DE CAS N° 3

L'Agence de lutte contre la corruption a arrêté l'ingénieur d'un conseil municipal et un entrepreneur pour corruption présumée mettant en cause la somme de 47 100 $. L'entrepreneur a été arrêté, car il aurait fourni des informations fausses au moment de soumettre sa demande de remboursement pour la construction d'un mur de soutènement. L'ingénieur a été arrêté, car il aurait encouragé l'entrepreneur. Il a été découvert que l'entrepreneur avait soumis une demande de remboursement de 88 100 $ pour la construction du mur de soutènement alors que, dans les faits, ce mur n'avait coûté que 41 000 $. Ces deux personnes ont fait l'objet d'une enquête et des mises en accusation ont été portées contre elles par les tribunaux.

Les auditeurs ont constaté durant leur examen que l'entrepreneur avait autorisé des modifications non supervisées sans documents à l'appui et sans vérification par les supérieurs. Les auditeurs ont relevé que la supervision et le manque de formation constituaient des faiblesses du contrôle interne.

2.5.1.5 RECOURS AU CYBERGOUVERNEMENT

Le cybergouvernement peut aussi servir de mesure de lutte contre la corruption puisque le recours aux TI dépersonnalise et normalise la prestation de services, exige la normalisation et l'explicitation des règles et des procédures pour assurer le fonctionnement efficace des systèmes, et rend possible le suivi des décisions et des mesures. Tous ces facteurs ont un effet dissuasif sur la corruption.

2.5.2. DÉTECTION DE LA CORRUPTION

Il incombe aux gestionnaires d'assurer un suivi continu de leurs activités et d'intervenir rapidement lorsqu'ils décèlent des opérations irrégulières, peu économiques, inefficientes et inefficaces. Il est très important de surveiller les opérations pour veiller à ce que les mécanismes de contrôle produisent les résultats escomptés. Il est souvent relevé que, sans la compréhension et la surveillance requises, il est plus facile pour les personnes de ne pas respecter les pratiques de contrôle établies. Dans certains cas, les contrôles internes faibles sont relevés et signalés, la direction donne suite aux points soulevés, et les mesures correctives qui s'imposent sont habituellement prises.

Voici des exemples d'instruments utilisés pour détecter la corruption.

2.5.2.1 MÉCANISME DE DÉNONCIATION

Un mécanisme de dénonciation est une voie de communication officielle établie par l'institution pour permettre aux agents publics et aux tierces parties intéressées de soumettre des informations concernant de possibles cas de corruption ou d'écarts de conduite qui sont survenus par le passé ou qui se produisent à l'heure actuelle.

Il peut s'agir d'une boîte aux lettres, de lignes téléphoniques réservées, d'adresses email ou de sites Web destinés à recevoir ces dénonciations.

Les mécanismes de dénonciation sont des moyens essentiels pour prévenir, détecter et dissuader la corruption, l'atteinte à l'intégrité et les comportements inacceptables.

Selon des études spécialisées, les mécanismes de dénonciation ont toujours été la façon la plus efficace de découvrir des cas de corruption, de fraude et d'autres écarts de conduite, surpassant de loin d'autres mécanismes de contrôle anticorruption tels que les audits externes et internes et les vérifications de gestion.

Ces mécanismes constituent également des éléments dissuasifs puisqu'ils transmettent le message que les actes allant à l'encontre de la politique d'intégrité peuvent facilement être signalés et pris en charge.

De même, lorsqu'un tel mécanisme est adéquatement adapté aux besoins de l'institution et mis en œuvre, il réduit considérablement les cas de corruption réels et les pertes pour l'institution, puisque la corruption est détectée plus tôt.

Pour bien mettre en œuvre le mécanisme de dénonciation, il faut, entre autres, communiquer de manière adéquate la politique à tous les niveaux de l'institution et aux parties intéressées. Cette politique doit également préserver l'anonymat et la confidentialité des dénonciateurs qui signalent des irrégularités et garantir que la dénonciation n'aura pas de conséquences pour eux.

Le mécanisme doit comprendre un système de suivi qui permet de consigner les rapports et d'assurer un suivi approprié. L'unité anticorruption de l'institution ou son équivalent doit superviser l'efficacité de la conformité avec ce mécanisme.

La haute direction doit périodiquement réitérer l'importance de signaler les activités douteuses en temps voulu et insister sur l'anonymat des dénonciateurs et l'absence de représailles à leur égard.

L'Institute of Internal Auditors fournit un cadre des pratiques professionnelles internationales que les auditeurs peuvent également prendre en considération au moment d'évaluer le système de prévention de la corruption[44].

2.5.2.2 AUDIT INTERNE

L'audit interne est un outil important pour déceler la corruption. Cette fonction comporte habituellement deux volets :

a) l'audit administratif (opérationnel), qui consiste à :

- évaluer et tester les activités administratives et les résultats de gestion;
- évaluer et examiner les processus de l'entité;
- évaluer l'efficience du recours aux ressources humaines et matérielles, et formuler des recommandations d'améliorations à apporter.

44 https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx.

b) l'audit financier, qui vise à déterminer si les informations financières d'une entité sont présentées conformément au référentiel d'information financière et au cadre réglementaire applicables[45], et qui consiste notamment à :

- assurer un suivi des écritures comptables, au moyen de tests documentaires et arithmétiques;
- vérifier l'intégrité et la compatibilité des systèmes, des règlements et des principes de comptabilité généralement reconnus;
- confirmer l'existence de mesures de protection des actifs contre le détournement des fonds, la fraude et l'usage abusif;
- tester et évaluer la force, la fiabilité et l'efficience des contrôles internes.

Il est attendu que les auditeurs des ISC posent certaines questions sur les audits internes, dont au moins les suivantes sur les auditeurs internes :

- Les auditeurs internes agissent-ils de manière honnête, rigoureuse et responsable?
- Examinent-ils les lois financières et s'attendent-ils à détecter les actes répréhensibles de cette façon?
- Respectent-ils les objectifs juridiques et éthiques de leur institution et en font-ils la promotion?
- Participent-ils à des activités qui pourraient nuire à leur impartialité?
- Acceptent-ils des avantages matériels qui pourraient entraver leur jugement professionnel?
- Communiquent-ils toutes les constatations significatives détectées dans l'exercice de leurs fonctions?
- Protègent-ils les informations obtenues dans le cadre de leurs fonctions selon le principe de la confidentialité?
- Exécutent-ils leurs fonctions avec soin et diligence conformément aux normes de la profession?
- S'emploient-ils constamment à accroître et à renforcer leur efficience et leur efficacité dans l'exercice de leurs fonctions?

45 ISSAI 200 – *Principes fondamentaux de l'audit financier.*

2.5.3 RÉACTION À LA CORRUPTION

Chaque organisation doit s'assurer que la direction intervient ou réagit de façon appropriée aux actes de corruption ou aux pratiques frauduleuses. Les interventions comprennent notamment des mesures imposées en vertu du droit pénal, du droit disciplinaire, du droit du travail et du droit privé. Les cas de corruption doivent être analysés et, au besoin, justifier la révision des mesures de prévention de la corruption.

L'intervention consiste en un plan d'action mis en œuvre lorsqu'un acte de corruption présumé est détecté ou signalé. Ce plan vise à définir les responsabilités à l'égard des mesures à prendre, notamment :

- examiner les cas de corruption et prendre les mesures appropriées;
- obtenir des éléments probants pour justifier une mesure disciplinaire ou une poursuite criminelle;
- prévenir de nouvelles pertes;
- recouvrer les pertes;
- établir des lignes de communication avec les organismes d'application de la loi compétents;
- examiner les contrôles internes à la suite d'un cas de corruption;
- prendre des dispositions concernant la production de rapports sur la corruption.

Une fois qu'un cas de corruption présumé a été signalé ou détecté, il faut évaluer la situation et tenir compte des facteurs suivants :

- la source de la découverte du cas présumé de corruption;
- l'authenticité des informations reçues au départ;
- l'évaluation initiale des circonstances par les cadres hiérarchiques.

Le but de l'évaluation est de permettre la prise de décisions quant aux mesures qui s'imposent, notamment :

- si la question doit être signalée ou non aux organismes d'application de la loi compétents;
- si la question doit être signalée ou non à l'institution supérieure de contrôle ou à toute autre organisation externe;
- si une enquête interne officielle est requise ou non;
- qui doit mener l'enquête interne;
- si des mesures doivent être prises ou non pour protéger les actifs, les ressources ou les renseignements de l'organisation.

Les cas présumés de corruption doivent être signalés aux organismes d'application de la loi compétents lorsque des activités criminelles ont probablement eu lieu. Si l'acte de corruption ou l'activité frauduleuse est considéré comme étant de nature criminelle et signalé aux organismes d'application de la loi compétents, le personnel de l'organisation ne doit en aucun cas tenter de questionner l'employé ou les tierces parties impliquées, car cette démarche pourrait nuire aux enquêtes futures et aux poursuites entreprises par la suite par les organismes d'application de la loi compétents.

Les enquêtes pourraient nécessiter la participation de membres de l'organisation même, par exemple des auditeurs internes ou des gestionnaires des finances, ou des parties externes ayant des compétences particulières et dont les services sont retenus expressément pour cette enquête.

La décision dépendra des circonstances et de l'expertise requise. Dans tous les cas, la personne choisie doit posséder les qualifications et l'expérience appropriées pour mener une enquête.

Parfois, il pourrait être nécessaire de prendre des mesures pour protéger les actifs et les renseignements, notamment :

- demander au chef des ressources humaines de suspendre le ou les employés soupçonnés dans l'attente des résultats de toute enquête;
- sécuriser le poste de travail et les documents du suspect et les rendre inaccessibles à cette personne et aux autres employés non autorisés;
- demander au chef des technologies de l'information de veiller à ce que les

renseignements liés à ce cas de corruption se trouvant dans les ordinateurs personnels et portables ou sur le réseau de l'organisation ne puissent pas être consultés, détruits ou corrompus;

- si un entrepreneur, un fournisseur ou un expert-conseil externe est soupçonné, demander au chef des finances de suspendre immédiatement tout paiement exigible;
- mettre en lieu sûr l'argent comptant, les actifs ou autres articles qui pourraient être à risque.

Dans le cadre de l'examen, le montant réel de toute perte sera quantifié dans la mesure du possible. Il faut toujours tenter de récupérer les pertes attribuables à des actes de corruption ou à des activités frauduleuses ou douteuses, notamment en procédant à une évaluation des coûts par rapport aux avantages escomptés. Lorsque la perte est considérable, il faut demander aux services juridiques s'il est possible d'obtenir le gel des actifs du suspect par l'entremise de la cour dans l'attente de la fin de l'enquête. Des conseils juridiques peuvent également être obtenus quant à la possibilité de récupérer les pertes par la voie d'un tribunal civil, si la personne impliquée refuse d'effectuer un remboursement.

L'identification des faiblesses des contrôles ayant rendu possible l'acte de corruption constitue un résultat très important de l'enquête menée en cas de corruption. Chaque fois qu'un acte de corruption est détecté, il faut entreprendre un examen pour évaluer le caractère adéquat des contrôles internes de l'organisation et déterminer les mesures qui s'imposent.

Peu importe s'il s'agit d'une enquête interne ou externe, des dossiers adéquats doivent être conservés dans tous les cas, tant pour l'enquête elle-même que pour les mesures disciplinaires en résultant et les modifications apportées aux mécanismes de contrôle interne.

À l'issue d'une enquête, les résultats doivent être communiqués au conseil ou au comité d'audit, ainsi qu'au chef de l'audit interne. Un rapport annuel sur la corruption peut également être produit.

- tous les cas de corruption signalés au sein de l'organisation;
- les résultats des enquêtes sur la corruption menées à l'interne;

- l'état des cas de corruption renvoyés à des organismes externes aux fins d'enquête;
- les résultats de toute poursuite achevée ou de toute mesure administrative prise;
- les modifications apportées au contrôle interne à la suite des cas de corruptions signalés.

2.6 COMMUNICATION – RAPPORTS

2.6.1 PRÉSENTATION DE RAPPORTS AUX INSTITUTIONS À L'EXTÉRIEUR DE L'ENTITÉ AUDITÉE (ISC, PARLEMENT, INSPECTEUR GÉNÉRAL, PROCUREURS)

Une institution a besoin d'informations pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de prévention de la corruption et pour mener ses activités de manière à contribuer à la réalisation de ses buts et objectifs, et ce, dans un milieu efficient et transparent.

De même, lorsque les communications sont fluides à l'interne et à l'externe, les fonctionnaires ont les informations nécessaires pour mener leurs activités quotidiennes de lutte contre la corruption et arrivent à comprendre la part de responsabilité de chacun dans l'atteinte des buts et des objectifs de l'institution en matière d'intégrité, l'exécution des obligations légales et la prévention de l'usage abusif ou du gaspillage de ressources.



Fig. 3 : Séquence des communications internes et externes, ISC du Mexique

2.6.2 COLLECTE ET DIFFUSION DES INFORMATIONS VENANT DE SOURCES INTERNES ET EXTERNES

Les informations venant de sources internes et externes sont réunies et analysées en continu alors que les institutions exécutent leurs fonctions et prennent des décisions concernant leur fonctionnement général et les activités propres à chaque secteur.

Il est essentiel que l'institution mette en œuvre des mécanismes adéquats tout au long de ce processus pour relever et communiquer au sein de la structure organisationnelle les informations pertinentes pour la protection de l'intégrité.

L'unité anticorruption ou son équivalent dans l'institution doit veiller à ce que les informations pertinentes produites à l'interne se rendent rapidement jusqu'à la haute direction et au chef de l'institution.

En guise de service de soutien, cette unité doit également assurer le suivi des informations externes qui pourraient être pertinentes pour permettre à l'institution d'atteindre ses buts et ses objectifs, et communiquer cette information à la haute direction et au chef de l'institution. Il peut s'agir de constatations d'audit, de changements législatifs qui ont une incidence sur les opérations de l'institution ou de la diffusion de nouvelles directives, de règles opérationnelles ou de programmes généraux propres à l'entité.

L'institution sera mieux placée pour s'acquitter de ses tâches et de ses responsabilités en matière d'intégrité avec efficacité et efficience si elle réussit à relever et à recueillir des informations pertinentes et à les communiquer aux agents publics responsables, de façon appropriée et en temps opportun.

Les cadres intermédiaires doivent quant à eux recevoir des informations analytiques qui les aideront à déterminer les mesures à prendre pour promouvoir l'intégrité et éviter la corruption dans leurs secteurs de responsabilité. Le degré de détail de ces informations dépendra du niveau de la directive.

Les informations présentées doivent être claires, simples et synthétisées, et se trouver à portée de main, ce qui assure un suivi efficace des événements, des activités et des opérations vulnérables à l'appui des interventions rapides.

En somme, tous les agents publics doivent recevoir, selon leur niveau décisionnel et leur degré de responsabilité à l'égard de l'intégrité institutionnelle, les informations qui les aident à déterminer si les objectifs stratégiques de lutte contre la corruption sont réalisés, si les plans annuels de développement à cet égard sont suivis et si les objectifs institutionnels en matière de transparence, de légalité et de reddition de comptes sont atteints.

2.6.3 COMMUNICATION

La communication est le processus continu qui consiste à fournir, à échanger et à recueillir des informations dont se sert une institution pour appuyer la collecte et la diffusion de renseignements pertinents. Ce processus protège l'institution contre la corruption et l'aide à préserver son intégrité. La communication interne consiste à transmettre et à diffuser les informations dans l'ensemble de l'institution.

Ces informations permettent aux fonctionnaires de recevoir du chef et des cadres supérieurs de l'institution un message clair selon lequel les responsabilités en matière de lutte contre la corruption, de contrôle interne et de rehaussement de l'intégrité doivent être prises au sérieux.

Les communications externes sont bidirectionnelles : d'une part, elles fournissent aux institutions des informations externes concernant ses valeurs et ses principes et, d'autre part, il s'agit du moyen par lequel l'entité transmet des informations aux parties externes en réponse à ses besoins, à ses attentes et au critère d'intégrité institutionnelle.

De cette façon, la communication avec d'autres organismes publics, les fournisseurs, les médias, les citoyens et d'autres parties intéressées permet à l'institution de recueillir et de diffuser des informations en vue de définir sa mission, ses buts et ses objectifs, et de mieux répondre aux risques d'intégrité auxquels elle est exposée.

Même s'il existe de multiples voies et moyens de communication, chaque organisation doit déterminer ceux qui lui conviennent le mieux, compte tenu de son mandat et de ses fonctions.

2.6.4 PLAN ÉCRIT DE COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE

La communication au sein des institutions se fait par différentes méthodes, entre autres des manuels, des lignes directrices, des directives, des politiques, des procédures, des rapports, des notes de service, des rapports statistiques, des avis, des tableaux d'affichage, des sites Web, des sites intranet, des messages enregistrés et vidéo, des emails et des discours.

Ces méthodes doivent assurer la qualité des informations en ce qui concerne leur intégrité, leur fiabilité, leur exactitude, leur précision et leur pertinence. La diffusion d'informations non fiables ou erronées a une incidence sur l'image d'une institution et augmente les risques de corruption.

Par conséquent, les institutions doivent concevoir, gérer et tester leurs systèmes d'information et établir un plan d'amélioration continu pour garantir l'efficacité et la fiabilité des informations transmises.

Le fonctionnement des systèmes d'information et de communication doit reposer sur un plan dont les buts et les objectifs se rapportent au plan stratégique institutionnel, et assurer l'existence de mécanismes servant à déterminer les futurs besoins en matière d'information.

En outre, dans le cadre du processus de gestion de l'information, l'institution doit contrôler, analyser, évaluer et améliorer son infrastructure technologique dans le but d'accroître sa capacité de répondre aux utilisateurs.

Le chef de l'institution et les cadres supérieurs doivent superviser de façon périodique et à l'aide de mécanismes adéquats la qualité des informations produites et transmises, conformément aux directives présentées dans le plan d'amélioration continu des systèmes d'information. Ces mesures doivent tenir compte de facteurs tels que l'exactitude et la précision du contenu, ainsi que la pertinence et l'accessibilité des données.

Il convient de noter que les informations transmises par les institutions aux parties externes sont généralement régies par des obligations législatives en matière de transparence, de reddition de comptes et d'accès. Ainsi, les données recueillies par les institutions gouvernementales sont publiques; les agents publics n'en détiennent pas les droits exclusifs et elles doivent être mises à la disposition de ceux qui en font la demande.

Chaque institution doit analyser ses obligations en matière d'accès à l'information et mettre sur pied les mécanismes de communication dont elle se servira afin de diffuser et de fournir les données conformément aux dispositions législatives applicables.

2.6.5 COMMUNICATION INTERNE EFFICACE

L'application adéquate et en temps opportun des règles et des directives en matière d'intégrité passe nécessairement par une communication interne efficace, parce qu'il faut diffuser le message du chef de l'institution concernant l'importance des responsabilités en matière de lutte contre la corruption, dont il a été question ci-dessus. Les institutions gouvernementales doivent donc établir des mécanismes qui facilitent la circulation verticale, horizontale et transversale des informations dans l'entité afin de promouvoir une communication dynamique, simple et rapide entre les différentes autorités hiérarchiques.

Les agents publics doivent être clairement informés de leurs fonctions précises au moyen de mécanismes officiels. Ils pourront ainsi distinguer leurs responsabilités en matière de protection de l'intégrité et déterminer comment leurs fonctions sont interreliées avec celles d'autres fonctionnaires et de tiers. Cet exercice aide à prévenir et à dissuader les actes de corruption possibles.

En outre, dans le cadre des communications sur des questions d'intégrité, il faut signaler aux agents publics que, s'ils découvrent une mise en application lacunaire d'un contrôle existant, ils doivent non seulement analyser cette lacune et consigner l'incident, mais également en déterminer les causes sous-jacentes afin de pouvoir corriger les faiblesses structurelles des contrôles anticorruption.

Parfois, certains secteurs de l'institution sont temporairement ou périodiquement situés dans des régions géographiques éloignées. Dans de tels cas, l'entité doit déployer des efforts particuliers pour assurer une communication constante et adéquate entre la haute direction et tous les cadres subalternes et responsables de programmes régionaux.

Une telle interaction doit créer une synergie qui contribuera à faire en sorte que tous les agents publics, peu importe leur lieu d'emploi, s'efforcent d'atteindre des buts et des objectifs communs, et que chaque secteur connaisse les indicateurs d'intégrité et les directives anticorruption des autres secteurs.

L'institution doit établir des mécanismes adéquats dont se serviront les agents publics afin de communiquer des informations pertinentes aux niveaux hiérarchiques

supérieurs sans dépendre de leur superviseur direct. En retour, le chef de l'institution et les cadres supérieurs doivent démontrer une volonté manifeste d'écouter.

Une pratique employée couramment pour atteindre cet objectif est la mise en œuvre de sites Web ou d'adresses email, de lignes téléphoniques ou de boîtes aux lettres. Il faut consigner tous les cas reçus et en assurer rapidement et adéquatement le suivi, selon des filières hiérarchiques clairement définies.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le personnel doit veiller à ce que le dénonciateur ne subisse pas de représailles pour avoir signalé un cas de corruption présumé ou de violation possible de la politique d'intégrité. Autrement, l'efficacité du mécanisme de dénonciation pourrait être considérablement réduite.

En guise d'ajout aux moyens conçus pour communiquer les irrégularités, les institutions établissent des mécanismes qu'utilisent les agents publics et les tierces parties intéressées pour proposer des améliorations aux opérations de l'entité, notamment des boîtes aux lettres, des adresses email ou des lignes téléphoniques réservées.

Enfin, les codes d'éthique et de conduite constituent un moyen de communication interne important par lequel sont diffusées les connaissances sur les comportements acceptables et inacceptables, et les conséquences d'un écart de conduite.

2.6.6 COMMUNICATION EXTERNE EFFICACE

Pour atténuer la corruption possible de la part de parties externes, il est important que les entités établissent des communications efficaces avec toutes les entités qui pourraient avoir une incidence sur l'intégrité de leurs activités, programmes, projets, opérations et autres activités institutionnelles.

Les institutions doivent donc mettre en œuvre des voies de communication officielles avec d'autres entités publiques, les fournisseurs, les entrepreneurs, les experts-conseils, les citoyens et d'autres groupes d'intérêts publics qui pourraient contribuer à la qualité et à la conception des fonctions, des produits et des services offerts par l'institution, conformément à son mandat et à ses responsabilités.

L'utilisation répandue des réseaux sociaux et les avancées technologiques contribuent à la mise en œuvre de ce genre de pratiques. Peu importe les moyens par lesquels les informations sont obtenues de sources externes, elles doivent être traitées et documentées officiellement, et faire l'objet d'un suivi continu d'une manière qui assure leur efficacité et leur efficience.

De même, il est important que l'institution garantisse que chacune des parties externes avec laquelle elle communique soit informée des règles déontologiques qui régissent les actions de l'entité et qu'elle transmette le message selon lequel les actes inappropriés, par exemple présenter des factures inexactes ou offrir un pot-de-vin à un agent public, seront détectés et feront l'objet de sanctions.

L'infrastructure mise en place pour assurer les communications varie d'une entité à l'autre, selon la nature, la taille et le mandat de l'entité. Toutefois, toute institution publique doit s'assurer que ses communications sont conformes aux pratiques exemplaires en établissant des politiques et des programmes clairs qui sont adéquats sur le plan du rapport qualité-prix.

2.6.7 PRODUCTION DE RAPPORTS

Les activités de communication comprennent la production de rapports organisationnels (notamment les rapports budgétaires, financiers et opérationnels et les rapports de programme) de bonne qualité, dont la portée et le contenu sont adéquats. Ces rapports doivent être préparés sous la surveillance du chef de l'institution, des cadres supérieurs et de tout employé à qui cette responsabilité a été confiée.

Pour que les rapports appuient les valeurs de l'institution, le chef de l'institution et les cadres supérieurs doivent établir des mécanismes adéquats par lesquels seront intégrés des principes clés, tels que la fiabilité des données, en vue d'éliminer la possibilité de présenter des données inexactes et de produire des rapports de faible qualité (par exemple, des rapports dont la portée est insuffisante ou la présentation, trop complexe).

Par ailleurs, les rapports ne doivent pas surestimer ou sous-estimer les événements et les chiffres qui permettent de connaître la situation d'une entité. Par conséquent,

l'institution doit officiellement établir et documenter une politique sur la production de rapports, qui doit comprendre des procédures précises pour chacune des différentes étapes : la collecte d'informations, la vérification de données, l'évaluation de la pertinence et de l'intégrité des informations, la validation finale par les autorités compétentes et la diffusion du rapport.

Puisque la production de rapports exige des mécanismes logiques et adéquats, le chef de l'institution et les cadres supérieurs doivent, pour leur secteur de responsabilité respectif, divulguer toutes les données concernant l'utilisation des ressources, les budgets et les états financiers nécessaires pour bien faire comprendre la situation de l'entité. Ces activités permettent à l'entité d'accroître la transparence et la reddition de comptes, conformément aux normes juridiques pertinentes.

Comme il est important de publier des rapports qui reflètent précisément l'état des opérations institutionnelles et les progrès accomplis en vue de l'atteinte des objectifs, il est essentiel que le chef de l'institution et les cadres supérieurs définissent les responsabilités internes de manière adéquate et claire. Ainsi, les procédures d'information et d'autorisation peuvent être efficacement réparties entre les fonctionnaires aux différents niveaux de responsabilité.

De même, la politique de production de rapports doit indiquer que les informations sont mises à la disposition des cadres supérieurs. Elle doit préciser les exigences en matière d'information pour assurer un rendement adéquat et définir exactement le degré de réalisation des responsabilités.

Les membres du personnel qui participent à l'élaboration et à la publication de rapports doivent clairement comprendre le processus de production de rapports, y compris la délégation des responsabilités et les niveaux d'examen, en vue d'éviter le chevauchement des efforts, les instructions contradictoires et la confusion parmi les membres de l'institution.

Le processus de production de rapports comporte habituellement des risques associés à l'absence de liens entre les fonctions opérationnelles et les activités de gestion. La politique de production de rapports doit donc établir une structure hiérarchique qui favorise une communication efficace entre les cadres supérieurs, intermédiaires et opérationnels.

2.7 SURVEILLANCE ET MODIFICATION

2.7.1 PROCESSUS DE SURVEILLANCE PERMANENT

Même si le système de prévention de la corruption est adéquat et qu'aucun cas de corruption ou d'atteinte à l'intégrité grave n'a été signalé, les entités doivent faire preuve de vigilance et établir des activités de surveillance permanentes.

Le chef de l'organisation et les cadres supérieurs doivent établir une stratégie pour garantir qu'un processus de surveillance permanent et efficace est en place, et qu'il permet la réalisation d'évaluations indépendantes si des lacunes sont détectées. Pour être efficaces, les processus de surveillance et d'évaluation doivent être axés sur la mesure des résultats et des progrès accomplis envers l'atteinte des objectifs, plutôt que sur l'examen des extrants et des progrès réalisés dans la mise en œuvre des activités de contrôle.

L'entité peut exécuter différents types d'évaluations pour des éléments particuliers, notamment des évaluations de la conception, de la mise en œuvre et de l'impact.

L'évaluation de la conception aide à déterminer la viabilité du système de prévention de la corruption et à estimer les chances de réussite. Elle se fait avant la mise en œuvre des contrôles et consiste en l'analyse des méthodes de mesure en fonction du problème à résoudre et des ressources à la disposition de l'entité.

L'évaluation de la mise en œuvre est utile pour déterminer si le programme est exécuté de la meilleure façon possible. Cette évaluation est menée au moment d'établir les contrôles anticorruption et consiste à examiner si les fonctionnaires prennent les mesures qui s'imposent.

L'évaluation de l'impact sert à mesurer les effets du système relativement à sa qualité et à son étendue. Cette évaluation est menée après la mise en œuvre du programme et consiste à vérifier si une situation particulière s'est améliorée grâce à l'application du programme, comparativement à une situation dans laquelle le programme n'a pas été appliqué.

Une revue périodique indépendante vise des aspects précis du système de contrôle interne.

Pour déterminer l'étendue et la fréquence des revues indépendantes, l'institution doit tenir compte des résultats de l'évaluation des risques de corruption. Cette évaluation se fait habituellement au sein de l'entité et aide à relever les secteurs vulnérables de cette entité.

L'institution doit également mener des évaluations indépendantes après avoir apporté des changements pertinents à ses plans stratégiques, lorsqu'il y a augmentation ou diminution de l'effectif ou des capacités institutionnelles, ou si les systèmes d'information liés à l'utilisation des ressources publiques ont été modifiés considérablement.

Même en l'absence de changements pertinents dans les activités liées aux ressources publiques, il est utile de mener fréquemment des revues indépendantes de ces activités et des autres activités vulnérables à la corruption.

En outre, la stratégie de surveillance continue et de revue indépendante doit être clairement documentée et communiquée au personnel de l'institution. L'institution doit garantir que ces activités de supervision sont menées par le personnel ayant les compétences professionnelles et éthiques appropriées.

Les conclusions et les résultats des évaluations doivent être mis à la disposition des fonctionnaires concernés pour qu'ils puissent améliorer leur rendement et contribuer à la protection de l'intégrité.

2.7.2 ANALYSE DES LEÇONS APPRISES

Les résultats de la surveillance et des évaluations devraient servir à améliorer la conception et la mise en œuvre des activités de gestion des risques de corruption. La mise en œuvre d'un système de prévention de la corruption n'élimine pas l'existence des cas et des actes de corruption. Comme aucun système n'est parfait, les contrôles peuvent parfois être contournés, et les faiblesses structurelles peuvent ne pas être détectées assez rapidement.

Voilà pourquoi il est nécessaire, dans le cadre des activités de surveillance du programme, d'analyser en détail les actes de corruption qui sont déjà survenus et d'utiliser les résultats afin d'améliorer en permanence le système.

Le chef de l'institution et les cadres supérieurs, en collaboration avec l'unité anticorruption et les auditeurs internes, doivent communiquer afin de traiter les enjeux précis et de recenser les leçons apprises. Grâce à la rétroaction dynamique découlant de ces communications, l'entité peut détecter les problèmes structurels qui rendent la corruption possible et, par conséquent, apporter des améliorations au programme d'intégrité institutionnelle, prendre de meilleures mesures et éviter que les problèmes se répètent à l'avenir.

À titre d'exemple, il serait utile de poser les questions énoncées ci-dessous pour contribuer aux efforts de lutte contre la corruption et aider à concentrer les ressources institutionnelles d'une façon plus efficiente, efficace et économique[46] :

- Comment l'acte de corruption ou l'atteinte à l'intégrité s'est-il produit?
- Quels contrôles ont échoué? Pourquoi ont-ils échoué?
- Quels contrôles ont été contournés? Par qui?
- Pourquoi l'irrégularité n'a-t-elle pas été détectée avant?
- Quels indicateurs (signaux d'alarme) n'ont pas été vus par les organes directeurs, le chef de l'institution, les cadres supérieurs et les unités de contrôle? Pourquoi?
- Que peut-on faire pour prévenir ou détecter facilement les irrégularités futures?
- Quels contrôles faut-il restructurer?
- Quels processus de protection de l'intégrité faut-il améliorer?
- Quel type de formation additionnelle est requis?

46 The Institute of Internal Auditors, *Practice Guide: Internal Auditing and Fraud.*

3

ÉLÉMENTS SUPPLÉMENTAIRES

3.1 COOPÉRATION AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS PARTICIPANT À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Pour lutter contre la corruption, il faut établir des institutions dotées des capacités requises pour exécuter des mesures de prévention et de lutte contre la corruption[47]. La coopération entre les institutions participant à la lutte contre la corruption, telles que les ISC, les organisations ou les commissions dont la mission consiste à prévenir la corruption, entre autres, est donc essentielle[48]. En ce sens, il est important pour de telles organisations de renforcer leur coopération dans le but d'atteindre de meilleurs résultats.

3.2 COOPÉRATION ENTRE LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE (ISC)

Comme la corruption est un phénomène commun dans différentes sociétés, peu importe leur forme de gouvernement, la lutte contre la corruption nécessite le plein engagement des institutions de chaque pays dans le but d'établir une culture d'éthique publique, avec la participation active de tous les citoyens.

47 Voir la Convention des Nations Unies contre la corruption.

48 L'article 38 de la *Convention des Nations Unies contre la corruption* stipule que chaque État Partie prend les mesures nécessaires pour encourager, conformément à son droit interne, la coopération entre, d'une part ses autorités publiques ainsi que ses agents publics et, d'autre part, ses autorités chargées des enquêtes et des poursuites relatives à des infractions pénales.

En ce sens, les ISC jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption et, pour s'acquitter de ces responsabilités, elles peuvent profiter de l'échange de connaissances et d'expériences entre elles, comme le précise l'INTOSAI-P 1 - Déclaration de Lima[49]. En s'appuyant sur leur expérience dans la prévention et la détection de la corruption et dans l'imposition de sanctions à cet égard, et conformément à leur cadre législatif respectif, les ISC peuvent établir des approches communes pour lutter contre la corruption, échanger des pratiques exemplaires et réaliser des interventions conjointes[50].

Pour ce faire, chaque ISC peut, par exemple, conclure des ententes de coopération visant la détection d'actes de corruption dans les marchés publics étrangers ou l'échange d'information. En outre, lorsque le cadre législatif le permet, les ISC peuvent réaliser des interventions conjointes, notamment des audits coordonnés sur ces sujets[51].

3.3 DÉSIGNATION D'UN ORGANISME PUBLIC

Un organisme public pourrait également être établi pour promouvoir la saine gouvernance, lutter contre la corruption et s'occuper des cas présumés de corruption. Cet organisme pourrait également se charger d'offrir, au secteur industriel et aux institutions financières, une formation sur la transparence, l'intégrité et d'autres principes de saine gouvernance. Il pourrait aussi assurer la liaison avec les institutions internationales dans les cas de corruption internationale.

49 *Déclaration de Lima*, article 15.

50 L'article 43 de la Convention des Nations Unies contre la corruption stipule que les États Parties envisagent de se prêter mutuellement assistance dans les enquêtes et les procédures concernant des affaires civiles et administratives relatives à la corruption, lorsqu'il y a lieu et conformément à leur système juridique interne.

51 En janvier 2011, le Bureau supérieur d'audit de la République tchèque (ISC tchèque – NKÚ) et la Cour des comptes de l'Allemagne (ISC allemande – BRH) ont convenu de réaliser des audits en parallèle de l'attribution des marchés de construction et de la prévention de la corruption dans l'ensemble de l'Union européenne. L'audit a porté sur la mise en application des lois sur l'approvisionnement transposées dans le droit national et sur la prévention de la corruption dans les contrats de construction d'immeuble et de construction routière ou de transport. L'audit a également traité des marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils de l'UE aux fins de la prévention de la corruption. Pour en apprendre davantage, voir http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf.