

## *Raison d'être et ébauche d'une méthodologie d'évaluation des risques de corruption*

### Document établi pour commentaires et décision

<b>Enjeux :</b>	<p>Une prévention de la corruption efficace et proportionnée nécessite de comprendre à quels risques est exposé un pays, un secteur ou une institution. Il est donc fondamental, lorsque l'on cherche à assurer une prévention efficace, d'évaluer les risques de corruption, pour pouvoir définir des mesures d'atténuation appropriées, classées par ordre de priorité.</p> <p>Il est absolument nécessaire que les gouvernements passent d'une approche anticorruption strictement fondée sur la réglementation à une approche fondée sur les risques. Cependant, aucune méthodologie approfondie d'évaluation des risques de corruption n'a été développée à ce jour.</p> <p>Le présent exposé vise à faire mieux connaître les outils d'évaluation des risques de corruption existants et à proposer une ébauche de méthodologie fondée sur l'expérience du Conseil de l'Europe dans ce domaine.</p>
<b>Mesures :</b>	<p>Les membres du Réseau devraient envisager plusieurs façons de procéder à l'évaluation des risques de corruption (ERC) et retenir une liste d'éléments qui formeront la base d'une méthodologie commune d'ERC, utilisable par l'ensemble des États.</p>
<b>Calendrier :</b>	<p>Des discussions se tiendront pendant la 4<sup>e</sup> réunion du Réseau les 17 et 18 octobre 2019. À cette occasion, les délégations seront invitées à apporter leur contribution à l'ébauche de méthodologie. Le calendrier des futurs travaux devra être examiné au regard des autres priorités de travail.</p>

## 1. CONTEXTE

### 1.1. Une approche de la prévention de la corruption fondée sur les risques

1. Une approche fondée sur les risques de la prévention et de la lutte contre la corruption suppose que les pays, les autorités étatiques et le secteur privé connaissent les risques auxquels ils sont exposés et adaptent l'ampleur des mesures prises et la manière dont elles sont appliquées, de façon à permettre leur atténuation. Elle consiste par conséquent en une identification, une évaluation et une compréhension des risques, ainsi qu'en une application conséquente de mesures appropriées.

2. C'est dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme que la nécessité de passer d'une approche fondée sur la réglementation à une approche fondée sur les risques a été pour la première fois reconnue. Dans ses Recommandations révisées de 2012, le Groupe d'action financière (GAFI) a considéré que l'approche fondée sur les risques était un élément indispensable à la mise en œuvre effective de toutes les autres mesures législatives et institutionnelles adoptées par les gouvernements. Pour le GAFI, l'approche fondée sur les risques n'est donc pas optionnelle, mais elle est une condition préalable à l'application effective des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent en général. Le GAFI a par la suite publié un certain nombre de documents d'orientation sur ce sujet, afin d'aider les pays non seulement à mettre en œuvre ses recommandations, mais aussi à développer leurs propres orientations à l'intention du secteur privé.

3. Les pratiques de gestion des risques permettent aux autorités du secteur public et/ou privé d'identifier les domaines exigeant davantage d'attention et de concentrer leurs efforts et leurs ressources sur les secteurs où le besoin s'en fait le plus sentir et où l'impact sera le plus grand. En conséquence, les ressources nécessaires peuvent être plus précisément estimées et reposent moins sur des approximations. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, adopter une telle approche permettrait de concevoir et de mettre en œuvre des mesures de prévention plus précises et réalistes et d'un meilleur rapport coût-efficacité, tout en allégeant la charge pesant sur les acteurs de la lutte contre la corruption.

## 1.2. L'évaluation des risques de corruption

4. Selon les Lignes directrices ISO 31 000 pour le management du risque, une évaluation des risques est l'une des composantes d'un processus de management des risques. Les Lignes directrices définissent en détail les trois principales étapes de l'évaluation des risques, que sont l'identification des risques, l'analyse des risques et l'évaluation des risques. Elles montrent ensuite comment les risques peuvent être identifiés et analysés au regard de leurs probabilités et de leurs conséquences et enfin, comment ils peuvent être évalués afin de déterminer s'il faut prendre des mesures supplémentaires. Par conséquent, une évaluation des risques de corruption (ERC) suppose de commencer par décrire comment fonctionne un mécanisme de gouvernance donné par une cartographie détaillée de ses composantes individuelles. Chaque composante est alors étudiée afin d'identifier ses faiblesses, qui pourraient être des portes d'entrée à la corruption. Les risques identifiés sont ensuite évalués afin de déterminer la probabilité de leur survenue et leur impact possible, et de prévoir et mettre en œuvre des mesures d'atténuation appropriées.

5. L'ERC diffère de nombreux autres outils d'évaluation de la corruption en ce qu'elle se concentre sur les risques potentiels de corruption, plutôt que sur la perception, l'existence ou l'étendue de la corruption. Une ERC implique par conséquent d'évaluer la probabilité qu'il y ait corruption et/ou l'impact qu'elle aurait si elle existait.

6. L'objet d'une ERC est généralement d'apporter des preuves supplémentaires d'une corruption réelle ou perçue dans un contexte donné, dans le but d'optimiser les stratégies et politiques de lutte contre la corruption, ou à des fins de sensibilisation. Elle exige également de recueillir des données de qualité et actualisées, qui pourront servir de référence aux organismes de lutte contre la corruption pour suivre les évolutions dans le temps<sup>1</sup>.

7. Malgré ses nombreux bénéfices, l'ERC se révèle souvent être un exercice difficile qui requiert d'importantes ressources financières, des connaissances spécialisées et des incitations à mener un dialogue interinstitutionnel offrant l'environnement nécessaire pour aborder des sujets souvent sensibles. Pour relever ces défis, il faut disposer de critères clairs d'évaluation des risques, de seuils précis pour apprécier la gravité des risques, de données pertinentes et à jour et d'évaluateurs compétents.

8. L'ERC peut être utilisée dans le cadre de stratégies et politiques nationales générales ou de programmes sectoriels, et par des services ou institutions du secteur public et privé, bien que des différences existent selon que l'évaluation concerne le secteur public ou le secteur privé.

9. Le secteur privé a depuis plus longtemps recours à l'ERC que le secteur public. En effet, de nombreuses entreprises utilisent l'ERC pour développer des programmes efficaces de mise en conformité avec la législation nationale (par exemple avec la loi américaine relative à la lutte contre les pratiques de corruption à l'étranger – Foreign Corrupt Practices Act), sachant qu'un programme rigoureux peut permettre à une entreprise d'éviter des poursuites ou d'alléger les sanctions en cas de constat de corruption. En revanche, le secteur public n'est pas suffisamment incité à évaluer les risques de corruption. Pourtant, l'ERC peut présenter des avantages importants pour le secteur public en ce qu'elle peut renforcer la confiance de la population ou, en ce qui concerne les hauts fonctionnaires, éviter les conséquences d'actes de corruption ou d'incidents susceptibles de mettre en cause leur intégrité, et dans lesquels ils ne sont pas personnellement impliqués.

10. Les méthodes d'ERC et l'expertise nécessaires à la conduite du processus sont les mêmes pour les secteurs privé et public, notamment en ce qui concerne leurs aspects techniques. Des différences s'observent en revanche à l'étape de l'atténuation des risques. En effet, la nature des risques ou leur manifestation étant différentes dans les deux secteurs, les mesures applicables ne sont pas les mêmes. L'analyse coûts/avantages

---

<sup>1</sup> Transparency International, *Corruption Risk Assessment Topic Guide* in *Gateway Corruption Assessment Toolbox*. Disponible à l'adresse : [http://gateway.transparency.org/files/uploads/Corruption\\_Risk\\_Assessment\\_Topic\\_Guide.pdf](http://gateway.transparency.org/files/uploads/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf), dernière consultation le 11.09.2019.

constitue un autre domaine de divergence, dans la mesure où les pouvoirs publics ont une obligation de préserver l'ordre social, tandis que dans les entreprises privées, c'est la rentabilité et la prospérité des actionnaires qui occupent le devant de la scène.

## 2. LA NECESSITE D'UNE METHODOLOGIE STANDARDISEE D'ERC

### 2.1. Raison d'être

11. Malgré l'importance et les avantages que revêtent les approches fondées sur les risques, notamment dans le cadre de la prévention de la corruption, il n'existe, à ce jour, pas de lignes directrices présentant une méthode claire et complète pouvant être utilisée pour effectuer une ERC. Bien que l'évaluation des risques de corruption soit mentionnée comme condition préalable à toute lutte efficace contre la corruption, le Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption ne définit aucune méthodologie en la matière. Par conséquent, les évaluations tendent à être effectuées à titre d'exercices ponctuels, chacun avec son propre cadre méthodologique, ce qui entraîne des variations importantes dans la terminologie utilisée et dans les modalités d'exécution. C'est pourquoi il est pertinent de développer une méthodologie solide pouvant être appliquée aux ERC dans différents contextes, mais offrant dans le même temps une certaine souplesse, de façon à pouvoir être adaptée aux spécificités de chaque exercice. Une telle méthodologie exige de définir une terminologie standardisée et de faire des choix méthodologiques afin de créer des pratiques unifiées, utilisables non seulement par les acteurs d'un pays, mais aussi par les différentes instances nationales de lutte contre la corruption.

### 2.2. Les outils d'ERC existants

12. Bien qu'aucune méthodologie approfondie d'ERC n'ait encore été développée, plusieurs organisations internationales et nationales ont lancé des initiatives visant à rationaliser les exercices d'évaluation et ont, par conséquent, élaboré un certain nombre d'outils pour faciliter le processus. La teneur et la portée de ces outils varient : certains sont des lignes directrices générales sur la gestion des risques pouvant également être appliquées aux ERC (par exemple, la norme ISO 31000 : 2009), tandis que d'autres ont été spécifiquement conçus pour le secteur privé (par exemple le Guide pour l'évaluation des risques de corruption élaboré dans le cadre du Pacte mondial des Nations Unies). Enfin, les outils traitant de l'ERC dans les secteurs public et privé proposent essentiellement des mesures élémentaires ou « universelles » à prendre dans le cadre d'une évaluation.

Les outils d'ECR existants sont les suivants :

- Transparency International : Corruption Risk Assessment Topic Guide
- Conseil de l'Europe : Projet contre la corruption en Albanie (PACA), Document technique, Guide méthodologique d'évaluation des risques de corruption
- NSW Government : Risk Management Toolkit for the NSW Public Sector (Volume 1, 2 and Executive Guide)
- Independent Commission Against Corruption, New South Wales, Australia: Corruption Risk Management and related contents
- Blais, D.; Schenkelaars, F.: Institutional Risk Assessment - Best Practices Compendium (Anti-corruption – Integrity Auditing)
- United Nations Global Compact : A guide for anti-CRA
- OCDE, ONUDC et Banque mondiale : Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business
- ONUDC : Anti-corruption Ethics and Compliance Programme for Business: a Practical Guide
- PNUD : Fighting corruption in water sector
- Transparency International : Global corruption report
- Controlrisks : Assessing Corruption Risks
- PWC – A Practical Guide to Risk Assessment

13. L'ensemble de ces lignes directrices, ainsi que les expériences passées d'ERC, sont à considérer comme des contributions précieuses dont il conviendra de tenir compte lors de l'élaboration d'une méthodologie standardisée.

## 2.3. Les différentes approches de l'ERC

14. Comme indiqué ci-dessus, aucun des outils susmentionnés ne prétend proposer une méthode universelle d'ERC. Par conséquent, les exercices d'évaluation sont très différents et peuvent adopter l'une ou plusieurs des approches suivantes :

- 1) les risques de corruption sont associés à une série de vulnérabilités dont on estime qu'elles favorisent les pratiques de corruption au sein d'un système ou d'un processus ;
- 2) les vulnérabilités identifiées sont combinées avec des données sur les perceptions et/ou les expériences de corruption, constituant ainsi des indicateurs des risques de corruption ;
- 3) le risque est défini comme un facteur de probabilité de corruption multiplié par l'impact de la corruption ;
- 4) les risques objectifs (par ex. les faiblesses des institutions et des réglementations) sont différenciés des risques subjectifs (par ex., tolérance à la corruption, motivations personnelles, équilibre coûts/bénéfices, expériences passées, etc.) ;
- 5) le risque de corruption est défini comme un facteur du niveau de transparence et du niveau d'équité dans un processus ;
- 6) le risque de corruption est défini comme correspondant à la différence entre un système réel et un système idéal.

15. La combinaison de la deuxième et de la troisième approche offre les critères les plus objectifs et les plus complets pour identifier les facteurs de risque de corruption et mesurer leur gravité. Cependant, lorsque l'on élabore une méthodologie, il convient d'avoir à l'esprit que la variété des causes et la nature des pratiques de corruption exigent de pouvoir s'adapter à l'environnement où se déroule l'évaluation, à savoir le pays, le secteur, l'institution, le projet ou le processus.

## 3. CADRE PROPOSE POUR UNE METHODOLOGIE D'ERC

### 3.1. Définitions clés

16. La terminologie utilisée dans la présente proposition est essentiellement fondée sur les termes et les concepts définis dans ISO 31000:2009 « Management du risque – principes et lignes directrices », ISO 31010:2009 « Gestion des risques – techniques d'évaluation des risques » et la Méthodologie d'évaluation nationale des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme du CdE.

Les principaux termes et concepts de cette méthodologie sont les suivants :

*Menace* – une menace est une personne ou un groupe de personnes, un objet ou une activité susceptibles de porter préjudice, par exemple, à l'État (à tous les niveaux), à la société, à l'économie, au système financier, à des entreprises, etc. Dans le contexte de la corruption, cela inclut les personnes qui commettent des actes de corruption contraires à l'éthique ou illégaux, pour leur bénéfice personnel, leurs facilitateurs et/ou intermédiaires, leurs gains, ainsi que les pratiques de corruption passées, présentes et futures.

*Événement préjudiciable (ou incident préjudiciable)* – il s'agit d'un événement ou d'un incident pendant lequel une menace donnée se matérialise et porte préjudice à un objet ou à des objets. Dans le contexte de la présente méthodologie, l'événement préjudiciable est l'acte de corruption (par ex. pot de vin, détournement de fonds, etc.).

*Vulnérabilité* – ce sont les choses qui peuvent être exploitées par la menace ou pouvant soutenir ou faciliter ses activités. Dans le contexte de l'ERC, les vulnérabilités représentent les faiblesses du cadre, des mécanismes et des contrôles anticorruption, ou certaines caractéristiques d'un pays. Elles peuvent aussi inclure les caractéristiques d'un secteur, d'une institution, d'un produit ou d'un type de service qui les rendent attractifs à des fins de corruption.

*Conséquence* – la conséquence est l'effet de l'activité de corruption sur le système financier, économique, social et gouvernemental, ainsi que sur les droits fondamentaux des individus lorsque l'événement préjudiciable se matérialise. Un tableau complet des conséquences devrait être élaboré et annexé à la méthodologie d'évaluation des risques.

*Probabilité* – la probabilité est définie au sens large comme « la possibilité que quelque chose survienne ». Aux fins de la présente méthodologie, il s’agit principalement de la probabilité que surviennent, dans différents contextes, des événements de corruption (événements préjudiciables).

*Risque* – le risque est défini au sens large comme l’« effet de l’incertitude sur les objectifs » (définition ISO). Dans le contexte de la corruption, le risque correspond à la combinaison des menaces et des vulnérabilités existant dans un système, multipliée par les conséquences pouvant découler de la survenue de l’événement préjudiciable.

*Évaluation des risques* – c’est un processus systématique d’évaluation des risques ou des dangers potentiels pouvant intervenir dans une activité ou une entreprise. Une ERC est un exercice (diagnostic) cherchant à identifier, dans un système, les faiblesses qui pourraient créer un environnement favorable à la corruption et les effets potentiels des actes de corruption éventuels.

*Management du risque* – le management du risque est défini, selon la norme ISO 31000, comme étant des « activités coordonnées dans le but de diriger et piloter un organisme vis-à-vis du risque »<sup>2</sup>. Selon l’ISO, le cadre organisationnel de management du risque comprend les procédures, les pratiques, l’attribution des responsabilités, l’ordre et l’échelonnement des activités, qui sont autant d’outils pour contrôler les risques pouvant compromettre la capacité de l’organisation à atteindre ses objectifs. L’évaluation des risques est une composante essentielle du processus général de management du risque, en ce qu’elle fournit des informations et des éclairages aux décideurs sur les risques existant au sein d’une organisation et sur la manière de les gérer.

*Description du risque* – elle est définie, selon la norme ISO 31000, comme une « représentation structurée du risque comprenant généralement quatre éléments : les sources, les événements, les causes et les conséquences ».

*Traitement du risque* – c’est un « processus destiné à modifier un risque ». Selon l’ISO, « traitement du risque » peut être remplacé par « atténuation du risque » et par d’autres synonymes. Aux fins de la présente méthodologie, le terme « traitement du risque » est utilisé pour caractériser l’ensemble des mesures prises par les autorités pour modifier le niveau de risque identifié.

### 3.2. Les étapes d’une ERC

17. Selon la norme ISO 31000:2009, l’évaluation du risque comprend trois processus :

*Identification des risques* : processus de recherche, de reconnaissance et de description des risques qui pourraient compromettre l’accomplissement des objectifs nationaux, institutionnels ou organisationnels. Les évaluateurs peuvent utiliser des données historiques, des analyses théoriques, des avis d’experts et d’autres contributions de parties prenantes pour identifier les risques.

*Analyse du risque* : c’est un processus utilisé pour comprendre la nature et les causes d’un risque, et pour déterminer le niveau de risque. Elle est aussi utilisée pour étudier l’impact et les conséquences de la corruption et pour examiner l’efficacité des contrôles anticorruption déjà existants. Des vulnérabilités internes, externes, opérationnelles et individuelles peuvent contribuer à la survenue d’actes de corruption.

S’agissant de mesurer la gravité des risques identifiés, l’ERC doit prendre en considération à la fois la fréquence relative des pratiques de corruption et l’ampleur de leurs effets afin de déterminer quels risques pourraient avoir le plus grand impact sur les résultats attendus. Par exemple, le secteur de la santé d’un pays peut se caractériser par une multiplicité d’actes de corruption mineurs, par des vols fréquents de médicaments destinés à la vente sur le marché commercial et par des cas de fraude lors de la passation de marchés d’envergure. Une évaluation des risques rigoureuse doit porter à la fois sur la fréquence et sur l’ampleur de ces incidents, afin de leur attribuer différents niveaux de priorité.

*Évaluation du risque* : processus utilisé pour analyser les vulnérabilités précédemment identifiées et l’impact estimé du risque, afin de déterminer si le niveau de risque spécifié est acceptable ou tolérable. Un exemple de tableau d’évaluation des risques est présenté ci-après.

---

<sup>2</sup> Organisation internationale de normalisation, *Management du risque — Principes et lignes directrices* (ISO 31000:2009). Disponible à l’adresse : <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-1:v1:en>, dernière consultation le 19.09.2019.

TABLEAU D'ÉVALUATION DE LA GRAVITÉ DES RISQUES DE CORRUPTION		IMPACT DU RISQUE					
		Très grave	Grave	Moyen	Faible	Très faible	Pas d'impact/négligeable
FRÉQUENCE DE MATÉRIALISATION DU RISQUE	Matérialisé dans le passé et très probable dans le futur	Risque très élevé	Risque très élevé	Risque très élevé	Risque élevé	Risque élevé	Risque modéré
	Matérialisé dans le passé et encore probable dans le futur	Risque très élevé	Risque très élevé	Risque très élevé	Risque élevé	Risque élevé	Risque modéré
	Très probable dans le futur	Risque élevé	Risque élevé	Risque élevé	Risque modéré	Risque modéré	Risque faible
	Encore probable dans le futur	Risque modéré	Risque modéré	Risque modéré	Risque faible	Risque faible	Risque faible

*Atténuation du risque* : processus consistant à adopter des mesures pour réduire la fréquence et/ou les effets potentiels des comportements identifiés. Ces mesures peuvent inclure le renforcement des processus internes, le traitement des situations de risque dans l'environnement externe, ou les deux.

### 3.3. Modules de collecte de données

18. Le processus de collecte de données de l'ERC comprend trois sous-composantes principales (modules) et une phase initiale de recherche de base. L'ensemble des acteurs qui prennent part au processus de lutte contre la corruption et qui possèdent les informations nécessaires devraient participer à la collecte d'informations.

19. *Étude sur documents* : les évaluateurs devraient recueillir des informations provenant de sources internationales et nationales (publiques et non publiques, si elles sont accessibles) et jugées potentiellement utiles à l'évaluation des risques. L'étude peut porter sur les menaces, les vulnérabilités ou sur d'autres données relatives au contexte dans lequel l'évaluation des risques a lieu.

20. *Analyse d'affaires* : ce module vise à analyser des statistiques et des données concernant des affaires de corruption à diverses étapes de leur avancement— stade administratif ou disciplinaire, stade de l'instruction, affaires pendantes devant les tribunaux et enfin, affaires clôturées ayant donné lieu à des condamnations. Cependant, il convient de garder à l'esprit que le phénomène peut être difficile à interpréter. Par exemple, un faible nombre de condamnations peut indiquer un faible niveau de corruption ou un dysfonctionnement du système répressif. Par conséquent, si les données obtenues dans le cadre de l'analyse d'affaires sont certainement utiles, leur pertinence en tant qu'indicateurs de corruption est limitée.

21. *Enquêtes* : les enquêtes ciblant les usagers des services publics, les fonctionnaires qui fournissent ces services ou la population en général sont des méthodes largement utilisées de recherche d'informations sur la corruption. Les enquêtes peuvent porter sur :

- les perceptions de corruption, qui correspondent généralement à l'idée que se font les personnes de l'ampleur de la corruption ;
- les expériences de corruption, qui consistent en des déclarations de personnes ou d'entités concernant leurs propres expériences ou les incidents dont elles ont été témoins ou dont elles ont entendu parler ;
- les attitudes face à la corruption, qui consistent en des déclarations concernant les pratiques que les personnes considèrent comme malhonnêtes et/ou concernant le regard positif ou négatif qu'elles portent sur certains types de pratiques de corruption.

22. Les enquêtes peuvent aller d'enquêtes de masse destinées à obtenir des données statistiques (échantillon large de personnes, questions simples) à des enquêtes plus réduites, ciblées sur les usagers et visant à obtenir des informations qualitatives/descriptives (échantillons de personnes plus petits, questions plus précises, groupes de réflexion, etc.). Il convient de noter qu'il peut être très onéreux de réaliser des enquêtes de masse d'une qualité acceptable. À moins de disposer de questionnaires très sophistiqués et de faire interpréter les résultats par des experts compétents, les bénéfices tirés des enquêtes de masse peuvent s'avérer insignifiants. Par conséquent, il est recommandé de concevoir des enquêtes d'un coût raisonnable et de plus faible ampleur, axées sur des groupes d'usagers ou des prestataires de services publics spécifiques, et posant des questions de manière pédagogique, celles-ci permettant de recueillir des informations plus approfondies.

#### 4. CONCLUSION

23. Le passage d'une approche strictement fondée sur la réglementation à une approche fondée sur les risques semble avoir le vent en poupe dans la lutte contre la criminalité économique, plusieurs organisations internationales s'étant réorientées vers des pratiques d'évaluation axées sur les risques.

24. En effet, l'ERC est essentielle à tout processus efficace de gestion des risques, en ce qu'elle permet non seulement de mieux connaître les principaux risques de corruption existant dans un système, mais aussi d'analyser leur impact au regard des probabilités de leur survenue et de leurs conséquences possibles, et de prévoir les mesures d'atténuation correspondantes. L'ERC peut être utilisée dans le cadre de stratégies et politiques nationales générales ou de programmes sectoriels, ainsi que par des services ou institutions du secteur public et privé.

25. Même si différents outils ont été élaborés en vue de rationaliser le processus d'évaluation, aucune méthodologie approfondie n'a encore été mise au point pour effectuer les ERC. Les outils existants en la matière diffèrent grandement du point de vue de leur approche et de leurs modalités d'exécution. En conséquence, les ERC tendent à être effectuées à titre d'exercices ponctuels et sans cohérence entre eux.

26. Le présent document présente une ébauche de cadre méthodologique et de terminologie dans l'objectif de mettre au point un outil complet d'ERC. À cette fin, les expériences et les exemples de bonnes pratiques des membres du Réseau des autorités de prévention de la corruption de Šibenik seront les bienvenus.