Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie

OCDE

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2013), *Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264193574-fr

ISBN 978-92-64-19356-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-19357-4 (PDF)

Collection : Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique
ISSN 2226-5953 (imprimé)
ISSN 2226-5961 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Cover illustration :
© Calin Stan/Shutterstock.com
© Valenty/Shutterstock.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Depuis la Révolution du 14 janvier 2011, le peuple tunisien s'est engagé dans une nouvelle voie, celle d'un développement politique, économique et social plus inclusif et équitable, basé sur l'état de droit, la bonne gouvernance et la transparence. L'établissement d'une feuille de route des réformes politiques a permis l'élection en octobre 2011 de l'Assemblée constituante chargée de rédiger une nouvelle Constitution. Le gouvernement issu de ces élections a fait de la lutte contre la corruption une priorité nationale. Une instance permanente de lutte contre la corruption a été mise en place. Parallèlement, un ministre chargé de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption a été institué auprès du Chef du gouvernement pour coordonner les politiques de prévention de la corruption au sein de l'administration publique.

L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) s'est engagée depuis les premières heures de la transition auprès du peuple tunisien. Nous avons mis toute notre expertise et l'expérience de nos pays membres et partenaires, notamment en matière de lutte contre la corruption et de sa prévention, à la disposition de la nouvelle Tunisie. Dans cette perspective, et grâce au soutien financier du Royaume-Uni, un projet d'assistance à la mise en place d'un cadre d'intégrité a été développé. Cette première évaluation du cadre d'intégrité du secteur public en est une des composantes.

La présente étude fournit aux nouvelles autorités une vue d'ensemble des dispositions législatives et des mécanismes institutionnels de prévention de la corruption en place aujourd'hui en Tunisie. Un accent particulier est mis sur les marchés publics, étant l'un des domaines les plus vulnérables à la corruption. L'étude met aussi en exergue certaines réformes prioritaires qui sont encore nécessaires afin de renforcer le cadre global d'intégrité dans le secteur public, y compris dans les marchés publics, conformément aux meilleures pratiques internationales.

La lutte contre la corruption est un effort constant qui exige des mesures de prévention, d'investigation et de poursuites judiciaires. La Tunisie n'est qu'au début de ses efforts pour renforcer la transparence et l'intégrité du

secteur public. Les réformes législatives et institutionnelles entreprises jusqu'à présent sont encourageantes. Elles devraient néanmoins être consolidées et soutenues dans le temps par des moyens proportionnels ainsi que par des mesures spécifiques permettant de prévenir la corruption dans le secteur public.

Combattre la corruption et encourager l'intégrité avec succès et de manière visible en Tunisie aura un fort impact sur le développement social et économique du pays. L'OCDE est prête à soutenir le processus de réformes enclenché et à accompagner la Tunisie dans sa transition vers une économie plus forte, plus saine et plus équitable.

Richard Boucher
Secrétaire général adjoint
OCDE

Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE témoigne sa gratitude à l'ensemble des acteurs qui ont permis de porter ce projet, à commencer par le Chef du gouvernement tunisien Hamadi Jebali. Il a démontré son engagement personnel à lancer au lendemain de la Révolution une coopération approfondie entre l'OCDE et le gouvernement de la Tunisie, pour renforcer notamment la gouvernance publique et la lutte contre la corruption.

Pour faire écho à cet élan de réforme et partager l'expérience de ces pays membres, l'OCDE s'est mobilisée au plus haut niveau, notamment avec la participation active dans ce projet d'Yves Leterme et Richard Boucher, Secrétaires Généraux adjoints de l'OCDE.

Ce projet a été mené sous l'autorité de Rolf Alter, Directeur de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial. Il a également bénéficié de conseils stratégiques de Janos Bertok, Chef de la Division de l'intégrité dans le secteur public et de Carlos Conde, Chef du Programme MENA-OCDE pour la gouvernance.

Sous la direction d'Élodie Beth, Chef de l'Unité des marchés publics, ce rapport a été écrit par Sana Al-Attar, Analyste des politiques publiques au sein de la Division de l'intégrité dans le secteur public ; Marijana Trivunovic, Experte en intégrité ; et Peter Pease, Expert en marchés publics. Sarah Michelson a contribué à la préparation de la publication. Jennifer Allain a préparé le manuscrit en vue de sa publication.

Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier les autorités tunisiennes pour leur soutien et leur engagement tout au long du projet, en particulier :

- le ministre chargé de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption, Abderrahmane Ladgham ;
- le ministre de la Justice, Noureddine B'hiri ;
- le ministre des Domaines de l'État et des Affaires foncières, Slim Ben H'midan ;
- le ministre de la Réforme administrative, Mohamed Abbou ;

- les présidents des institutions de contrôle tels que Abdelkader Zgholli, Premier Président de la Cour des comptes ; Ghazi Jribi, Président du Haut comité du contrôle administratif et financier ; le Chef de l'Inspection générale des finances Mohamed Salah Chebbi ; Khaled Ladhari, Chef du Contrôle général des services publics ; Khmaies Abdelli, Directeur général du Contrôle des dépenses publiques ; Nacer Ben Hamida, Président du Contrôle d'État ;
- le Président du Conseil de la concurrence Mohamed Faouzi Ben Hammed ; le Président Directeur général de la Pharmacie centrale, Lamine Moulahi ; et le Chef du Cabinet du ministre de l'Équipement, Rached Ben Romdhane.

Un remerciement particulier est également adressé à la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation dont le rôle a été déterminant dans la mise en place de ce projet au lendemain de la Révolution tunisienne. Une pensée revient notamment à son ancien Président Abdelfattah Amor.

Le Secrétariat de l'OCDE voudrait également remercier la Commission supérieure des marchés publics au Premier ministère qui a joué un rôle primordial dans la compréhension des défis et des réalités tunisiennes en matière de marchés publics, notamment son ancien Président Khalil Lajimi, son Président actuel Khaled El Arbi, ainsi que Khaled Johmani, Président de l'Observatoire national des marchés publics.

Neila Chaabane et Hamadi Hadj Aissa ont également joué un rôle essentiel dans la rédaction de ce rapport grâce à leurs expériences de terrain et leur compréhension de la réalité tunisienne.

Ahmed Zarrouk et Tarek Bahri ont également permis l'aboutissement de ce projet en leur qualité de coordinateur national du programme MENA-OCDE pour la gouvernance en Tunisie.

Le Secrétariat tient également à remercier le Royaume-Uni pour son soutien financier sans quoi ce projet n'aurait pas vu le jour.

Table des matières

Résumé 9

Introduction 11

La lutte contre la corruption : une priorité immédiate au lendemain de la Révolution 11
Une collaboration avec l'OCDE qui s'est inscrite dans le temps et dans les priorités du nouveau gouvernement 12
Une première évaluation des lacunes du cadre législatif et institutionnel en matière de prévention de la corruption 13
Note 14

Principales conclusions et propositions d'action 15

Développer un cadre d'intégrité dans le secteur public 16
Renforcer l'intégrité dans les marchés publics 20
Note 23

Chapitre 1 **Cadre d'intégrité et de prévention de la corruption** 25

L'état actuel de la corruption 26
Le cadre existant en matière de lutte contre la corruption 27
Pistes de réflexion pour renforcer le cadre d'intégrité dans le secteur public 46
Notes 64
Bibliographie 65

Chapitre 2 **Renforcer l'intégrité dans les marchés publics : une zone à risque** 67

Les marchés publics : une zone à risque 68
Panorama du cadre réglementaire des marchés publics 70
Acteurs de la réforme 76
Les principes de transparence et d'intégrité dans le cycle des marchés publics 87
Pistes de réflexion pour la Tunisie : mettre en place des mesures spécifiques pour promouvoir l'intégrité dans les marchés publics 99
Notes 106
Bibliographie 107

***Annexe A* Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public (1998)**..... 109

Tableaux

Tableau 2.1. Seuils de compétence des commissions de marchés pour les marchés à conclure par l'État, les collectivités locales, les établissements publics et à caractère non administratif 77
Tableau 2.2. Seuils de compétence des commissions de marchés pour les marchés à conclure par les entreprises publiques 78
Tableau 2.3. Risques en amont de la soumission des marchés publics dans les pays OCDE..... 89

Graphiques

Graphique 1.1. Composantes du cadre d'intégrité de l'OCDE 47
Graphique 1.2. Pourcentage des pays demandant aux décideurs de l'administration centrale de déclarer différents types d'intérêts privés (2000 et 2009) 57
Graphique 2.1. Achats des administrations publiques et des entreprises de service public appartenant à l'État (2008) 68
Graphique 2.2. Répartition du nombre des marchés selon le type de concurrence..... 69

Résumé

Suite à la Révolution du 14 janvier 2011 et à la demande des autorités tunisiennes, le présent rapport évalue le cadre d'intégrité du secteur public pour apporter un premier éclaircissement sur les mesures qui doivent être mises en place. Cette évaluation se base notamment sur la « Recommandation de l'OCDE de 1998 portant sur l'Amélioration des comportements éthiques dans le service public » et les « Principes de 2008 de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics » qui rassemble les bonnes pratiques et leçons tirées des pays membres de l'OCDE. Le rapport comprend également des références aux expériences des pays du Moyen Orient et d'Afrique du Nord dans la mise en place de politiques de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption.

Les propositions d'action de cette première évaluation fournissent une feuille de route aux autorités tunisiennes en vue de renforcer le cadre d'intégrité dans le secteur public. Un accent particulier est mis sur le domaine des marchés publics qui est un domaine particulièrement vulnérable à la corruption.

Afin de développer un cadre d'intégrité dans le secteur public, les autorités tunisiennes pourraient envisager de :

- réaliser des diagnostics détaillés des vulnérabilités et risques dans le secteur public par activité et par secteur ;
- combler les lacunes les plus importantes qui existent dans le cadre juridique pour définir et sanctionner la corruption et la malversation ;
- doter les institutions nouvellement créées de lutte et de prévention de la corruption ainsi que les institutions de contrôles de moyens humains et financiers adéquats afin de garantir leur indépendance ;
- développer des mesures spécifiques visant les fonctionnaires afin de les sensibiliser aux normes de conduite à appliquer et de les aider à mieux gérer les risques, notamment à travers des outils tels que les codes de conduite, des mécanismes de formation et de conseil pour aider les fonctionnaires publics à appliquer ces principes d'intégrité

dans la gestion des fonds publics, la réactivation des déclarations de patrimoine afin que celles-ci soient un outil efficace pour aider à lutter contre l'enrichissement illicite ;

- renforcer les capacités spécialisées de prévention de la corruption dans le secteur public et l'indépendance des corps de contrôle ;
- renforcer la transparence et la reddition des comptes au travers de l'implication de l'ensemble des parties prenantes notamment à travers l'élaboration d'un cadre législatif adéquat pour favoriser l'accès à l'information.

En vue de promouvoir la transparence et l'intégrité dans les marchés publics, les autorités tunisiennes pourraient envisager de :

- rationaliser le système légal et réglementaire et développer des manuels pour guider les acheteurs publics afin de gérer les risques dans touts les phases des marchés publics ;
- professionnaliser la fonction d'acheteur public et développer les capacités ;
- développer des données objectives sur les marchés publics, notamment dans le cadre de la mise en place d'une plateforme électronique de marchés publics ;
- développer un partenariat avec le secteur privé dans la mise en œuvre des réformes en matière de marchés publics notamment en instaurant un mécanisme régulier de consultation et de dialogue avec le secteur privé ;
- assurer l'intégrité dans les relations entre le gouvernement et les fournisseurs potentiels, notamment en renforçant l'indépendance des mécanismes de recours.

Introduction

Le projet de l'OCDE de soutien à la mise en place d'un cadre d'intégrité en Tunisie a été lancé au lendemain de la Révolution afin d'appuyer les efforts de mise en place d'un mécanisme permanent contre la corruption en Tunisie. Ce soutien a pris différentes formes, notamment :

- une série de missions de terrain pour faire un premier diagnostic du cadre législatif et institutionnel existant pour prévenir la corruption dans le secteur public ;
- un dialogue approfondi sur les politiques publiques, tant au lendemain de la Révolution qu'après la mise en place du gouvernement en décembre 2011 afin de créer un consensus national autour des choix de réformes ;
- le partage des bonnes pratiques internationales et des leçons tirées par les expériences d'autres pays en la matière, notamment au travers du présent rapport.

Les différentes étapes du projet, qui s'est inscrit dans un contexte politique changeant, sont présentées dans cette introduction.

La lutte contre la corruption : une priorité immédiate au lendemain de la Révolution

En réponse à la demande des citoyens, la lutte contre la corruption s'est inscrite parmi les priorités du gouvernement d'intérim. Ainsi, une Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation (CNICM) a été mise en place en février 2011 pour enquêter sur les abus de l'ère Ben Ali et soumettre des propositions d'action au gouvernement pour renforcer la lutte et la prévention de la corruption. Grace à un financement du Fond du Programme du partenariat Arabe[1] du ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni, l'OCDE a lancé un projet de soutien à la Tunisie en vue de mettre en place un cadre national d'intégrité sur la base de bonnes pratiques internationales. Une première conférence a donc été organisée conjointement avec la CNICM sur la corruption et la malversation les 22-24 septembre 2011 à Hammamet en Tunisie pour créer un consensus

national sur les mesures prioritaires à mettre en place en matière de lutte contre la corruption.

Une collaboration avec l'OCDE qui s'est inscrite dans le temps et dans les priorités du nouveau gouvernement

Le gouvernement mis en place en décembre 2011 et dirigé par Hamadi Jebali a renouvelé son engagement à la prévention de la corruption notamment à travers la nomination d'un ministre de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption et a également renforcé la collaboration avec l'OCDE en la matière. Ainsi, une conférence sur le « Renforcement du cadre d'intégrité et de prévention de la corruption » a été organisée conjointement avec le nouveau gouvernement et la CNICM. Tout en se basant sur les conclusions de la conférence de Hammamet et du rapport final de la Commission d'investigation sur la corruption et la malversation, cette conférence a été l'occasion de :

- discuter du processus de renforcement d'un cadre national de prévention et de lutte contre la corruption sur la base du dialogue entre les pairs, de bonnes pratiques internationales et du cadre d'intégrité développé par l'OCDE ;
- impliquer toutes les parties prenantes, y compris la société civile et le secteur privé dans le développement de ce cadre ;
- identifier des réformes prioritaires, notamment la formulation de politiques spécifiques de prévention de la corruption dans des domaines à risques tels que les marchés publics.

Les participants à la conférence qui représentaient l'administration publique dans son ensemble, le secteur privé et la société civile ont convenu des conclusions suivantes :

- concevoir un cadre d'intégrité et de prévention de la corruption sur la base d'un diagnostic des cadres législatif et institutionnel existant pour lutter contre la corruption ;
- mettre immédiatement en place un organe permanent spécialisé dans la lutte contre la corruption afin de mettre en œuvre le cadre d'intégrité et de prévention de la corruption ;
- mettre en place des politiques spécifiques de prévention de la corruption afin de démontrer les progrès accomplis aux citoyens. Celles-ci incluent un régime transparent de déclaration de patrimoine pour les membres du nouveau Cabinet, la définition de

normes de conduite pour la fonction publique, le renforcement de la transparence et l'intégrité dans les marchés publics ;

- impliquer les parties prenantes clés, y compris la société civile et le secteur privé dans la conception et la mise en œuvre de politiques de prévention de la corruption.

Une première évaluation des lacunes du cadre législatif et institutionnel en matière de prévention de la corruption

Le présent rapport examine le cadre législatif et institutionnel en la matière en vue d'apporter un premier éclaircissement sur les mesures qui doivent encore être mises en place par le gouvernement. Par ailleurs, il fournit des bonnes pratiques sur la base des leçons tirées des expériences dans les pays de l'OCDE et des pays du Moyen Orient et d'Afrique du Nord dans la mise en place de politiques de prévention de la corruption.

L'objectif du présent rapport est double. Il s'agit, d'une part, de fournir une évaluation d'ensemble de la situation actuelle en matière de prévention de corruption dans la Tunisie post-révolutionnaire, au 1er trimestre 2012. D'autre part, l'objectif est d'attirer l'attention des autorités tunisiennes sur les expériences, leçons, bonnes pratiques et ressources pertinentes par rapport aux enjeux clés qu'elles vont devoir affronter.

Le rapport se base sur les entretiens avec les représentants des institutions publiques tunisiennes, de la société civile et du secteur privé réalisés lors de deux missions de terrain du 12 au 17 décembre 2011 et du 15 au 17 février 2012, ainsi que les conclusions de la conférence internationale sur « le Renforcement d'un cadre national d'intégrité et de prévention de la corruption », qui s'est tenue à Tunis les 13 et 14 février 2012. Des analyses et des données complémentaires ont également été fournies par Neila Chaabane de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation et par Hadj Aissa, Professeur à l'École nationale d'administration de Tunisie.

Cette étude entend représenter une introduction aux enjeux de la corruption et de la lutte contre la corruption en Tunisie en 2012. Elle offre un aperçu des principales questions qui doivent être posées. Des évaluations plus approfondies devront néanmoins être réalisées concernant chacun des domaines (ou sous-secteurs) spécifiques mentionnés dans le rapport. De ce fait, ce rapport doit être considéré comme une première étape et non comme une évaluation définitive sur le sujet.

Ce rapport se concentre principalement sur le cadre de prévention de la corruption, même si de brèves évocations seront faites concernant les aspects relatifs à la répression et à l'application des lois qui sont nécessaires à la mise en place d'un cadre d'intégrité en vue de garantir qu'il n'y ait plus d'impunité au sein de l'administration publique en Tunisie, notamment au plus haut sommet de l'État. Les marchés publics étant l'un des domaines les plus vulnérables à la corruption, la seconde partie de ce rapport examinera les mesures à mettre en place pour renforcer la transparence et l'intégrité du système de marchés publics tunisien.

Note

1. Arab Partnership Programme Fund.

Principales conclusions et propositions d'action

Bien qu'il existe certaines dispositions juridiques dans le Code pénal ou dans le statut général de la fonction publique relatives à la prévention de la corruption, il n'existe pas de cadre législatif cohérent pour assurer la transparence et la reddition des comptes et prévenir la corruption dans le secteur public en Tunisie.

Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions existantes s'est avérée défaillante au cours de la dernière décennie en raison notamment du manque de leadership politique, de capacités spécialisées contre la corruption et de sanctions adéquates. Les faiblesses dans le système de prévention de la corruption ont été systématiquement exploitées et ont abouti à une confiscation totale des ressources publiques par l'ancien Président, Ben Ali.

Les propositions d'action de cette première évaluation fournissent une feuille de route aux autorités tunisiennes en vue de renforcer le cadre d'intégrité dans le secteur public. Un accent particulier est mis sur le domaine des marchés publics qui est particulièrement vulnérable à la corruption.

Cette évaluation se base notamment sur la « Recommandation de l'OCDE de 1998 portant sur l'Amélioration des comportements éthiques dans le service public » qui rassemble les bonnes pratiques et leçons tirées de ses pays membres (voir Annexe A). Quant aux propositions relatives aux marchés publics, celle-ci se basent sur les « Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics » (voir page 71).

À la lumière de cette évaluation, nous pouvons regrouper les réformes prioritaires de la Tunisie dans ce domaine en deux catégories : i) celles qui favoriseront la mise en place d'un cadre global d'intégrité dans le secteur public ; ii) celles qui renfonceront l'intégrité dans les marchés publics.

Développer un cadre d'intégrité dans le secteur public

Réaliser des diagnostics détaillés des vulnérabilités dans le système pour identifier des mesures prioritaires de réforme

Mieux comprendre les vulnérabilités dans le secteur public par activité et par secteur

Les travaux de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation ont permis de mettre en lumière l'ampleur du phénomène de la corruption et d'identifier certaines activités à risques, notamment les marchés publics et les douanes. Toutefois, il n'existe pas, en Tunisie, de diagnostic détaillé et systématique des activités et secteurs les plus vulnérables à la corruption dans le secteur public et des raisons sous-jacentes.

Des études plus approfondies des vulnérabilités de chaque secteur ou domaine pourraient être entreprises afin d'identifier les facteurs à risque et d'assurer la mise en place de réformes adéquates. L'expérience dans les pays de l'OCDE montre que les risques sont souvent prégnants dans les interactions entre le gouvernement et les citoyens, notamment dans les services sociaux (santé, éducation, pensions et autres prestations sociales), services administratifs en rapport avec les petites et grandes entreprises (permis, inspections).

Combler les lacunes les plus importantes qui existent dans le cadre juridique pour limiter les risques d'abus

Cette première évaluation du système a montré qu'une des sources de risques et vulnérabilités dans le système tient aux textes juridiques hérités de l'ancien régime, qui font l'objet de lacunes importantes. À titre d'exemple, l'enrichissement illicite ou encore la corruption par les personnes morales ne sont pas incriminées, ce qui empêche de sanctionner ces abus. Par ailleurs, il n'existe pas de dispositions législatives spécifiques pour définir les normes de conduite attendues pour les fonctionnaires ou encore pour protéger les tireurs d'alerte.

Toutefois, notons qu'une évaluation détaillée du cadre juridique contre la corruption a été lancée en juin 2012 dans le cadre du Mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC). Au-delà d'une refonte en profondeur du cadre juridique contre la corruption, il est crucial pour la Tunisie de mobiliser tous les moyens humains et financiers nécessaires afin de garantir leur mise en œuvre.

Identifier des mesures prioritaires sur la base des diagnostics détaillés en coopération avec les parties prenantes

Il est souhaitable que cette première évaluation de l'OCDE soit complétée par un diagnostic détaillé au niveau de chaque institution publique afin de garantir que les solutions suggérées soient réellement adaptées au contexte politico-administratif. L'OCDE se réjouit de l'auto-évaluation des mécanismes de prévention et de lutte contre la corruption tant dans le secteur public que privé, qui a été lancée par le gouvernement tunisien dans le cadre de l'initiative de l'OCDE *clean.gov.biz*, en juin 2012[1].

La mise en place d'outils de gestion tels que les plans d'action ou les stratégies sectorielles peuvent aussi être utiles pour déterminer un calendrier réaliste de la mise en place de réformes. Une stratégie nationale de lutte contre la corruption peut aussi être envisageable à condition que celle-ci définisse des mesures prioritaires dans un calendrier réaliste et surtout qu'elle comprenne un volet sur la prévention de la corruption. En effet, de nombreux pays ayant développé de pareilles stratégies ont abouti à la conclusion que celles-ci étaient souvent trop ambitieuses.

Renforcer les capacités spécialisées de prévention de la corruption dans le secteur public et l'indépendance des corps de contrôle

Doter les institutions nouvellement créées de moyens humains et financiers adéquats

Une condition *sine qua non* à la mise en place d'un cadre de prévention de corruption est le développement de capacités spécialisées au sein du gouvernement qui puissent concevoir et mettre en œuvre les politiques spécifiques de prévention de la corruption. Ces capacités doivent être dotées de moyens humains et financiers suffisants pour assurer leur indépendance.

Certaines mesures ont été mises en place par le gouvernement en 2012 pour pallier ce problème telles que la création d'un ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption, de cellules relais au sein de chaque ministère, ainsi que d'une instance nationale de la lutte contre la corruption. Il s'agit d'un pas en avant important pour développer des capacités spécialisées en la matière. Le défi principal sera de doter ces nouvelles institutions de moyens humains et financiers adéquats afin de leur permettre de mener à bien leurs missions et d'assurer une cohérence d'ensemble des politiques relatives à la prévention de la corruption.

Le ministère de la Gouvernance et de la Corruption a le potentiel de renforcer la coopération interministérielle. Un des défis pour ce ministère nouvellement créé sera de rassembler l'ensemble des acteurs concernés – y compris le ministère de la Justice, le ministère de la Réforme administrative, les corps de contrôle – autour d'un projet commun de développement d'un cadre d'intégrité. Il est impératif de définir clairement un cadre institutionnel et les mécanismes de coordination entre institutions pour garantir la mise en œuvre de politiques de prévention de la corruption. Par ailleurs, ce ministère pourrait développer des mesures spécifiques pour promouvoir des normes de conduite claires dans le secteur public et davantage de transparence (voir section ci-dessus).

La récente mise en place de cellules de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption au sein des institutions publiques comme relais du ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption peut faciliter la coordination des politiques de prévention de la corruption et favoriser le développement de capacités spécialisées au sein de chaque institution publique. Ces cellules pourraient identifier les zones à risques, plus particulièrement au sein d'institutions ou de secteurs spécifiques et informer le développement de contre-mesures adéquates. En effet, il est essentiel que des capacités spécialisées de prévention de la corruption soient aussi développées pour certains secteurs à risques tels que les douanes ou les marchés publics.

Les corps de contrôle, d'audit et de gestion doivent être renforcés afin d'éviter le chevauchement des contrôles et leur donner les moyens de leur indépendance. En particulier, il est important de rendre systématiquement public les résultats de leurs contrôles afin de permettre une meilleure coordination des contrôles et de permettre aux citoyens d'avoir un droit de regard sur la gestion des affaires publiques.

Enfin, afin d'assurer l'efficacité de ce cadre institutionnel, il est nécessaire d'affecter des ressources financières et humaines adéquates à ces institutions afin qu'elles puissent mener à bien leurs missions.

Développer des mesures spécifiques visant les fonctionnaires afin de les sensibiliser aux normes de conduite à appliquer et de les aider à mieux gérer les risques

Avant la Révolution, l'un des défis des fonctionnaires était de rester intègre dans la mesure où le leadership politique était lui-même corrompu. Or, il n'existe pas en Tunisie de mesures spécifiques visant à promouvoir l'intégrité des fonctionnaires (par exemple : codes de conduite). Sur la base du diagnostic des risques et vulnérabilités, un effort de sensibilisation pourrait être mené vis-à-vis des fonctionnaires pour instaurer des normes de

conduite, et les aider à mieux prévenir ces risques, et les sanctionner en cas d'abus.

Le gouvernement tunisien pourrait envisager de renforcer le cadre d'intégrité, notamment en définissant :

1. les principes et les valeurs de base de l'administration publique, notamment au travers d'un code de conduite pour l'ensemble du service public ;
2. les mécanismes de formation et de conseil pour aider les fonctionnaires public à appliquer ces principes d'intégrité dans la gestion des fonds publics. Les cellules de gouvernance récemment établies dans les institutions publiques pourraient contribuer à cet effort de sensibilisation ;
3. les mécanismes de suivi par exemple, en réactivant les déclarations de patrimoine afin que celles-ci soient un outil efficace pour aider à lutter contre l'enrichissement illicite ;
4. les mécanismes d'application des lois ainsi que des sanctions en cas d'abus pour garantir que les textes juridiques soient effectivement appliqués.

Renforcer la transparence et la reddition des comptes au travers de l'implication de l'ensemble des parties prenantes

Une des conditions primordiales pour renforcer la reddition des comptes et impliquer les citoyens contre la corruption est l'existence d'une Loi d'accès à l'information, comme le montre l'expérience des pays de l'OCDE.

Le gouvernement tunisien a introduit en 2011 un décret permettant aux citoyens d'accéder à l'information administrative. Toutefois, il reste à mettre en place un mécanisme institutionnel pour mettre en œuvre ce décret. Donner un meilleur accès à l'information aux citoyens leur permettra de jouer un rôle plus actif dans l'examen des progrès accomplis par le gouvernement et les institutions publiques en matière de lutte contre la corruption. Par ailleurs, afin d'informer le public d'éventuels abus, il est essentiel que les rapports des différents organismes de contrôle soient systématiquement rendus publics.

Par ailleurs, l'implication des parties prenantes ne s'est pas faite systémiquement en Tunisie dans le cadre de développement de politiques publiques. Ainsi, ni le secteur privé, ni les organisations professionnelles n'ont par exemple été consultées dans le développement du Décret de 2011 sur les marchés publics ou encore dans le développement du Décret cadre sur la lutte contre la corruption. Or, l'expérience des pays de l'OCDE a

démontré que la participation et l'implication active de toutes les parties prenantes dans le développement de politiques de prévention de la corruption a été un facteur de succès pour leur mise en œuvre.

Les autorités tunisiennes devraient viser à impliquer les parties prenantes (gouvernementales ou pas) dans le processus de conception et de mise en œuvre des politiques. Une cartographie des parties prenantes à consulter systématiquement devrait être envisagée, notamment pour garantir l'implication des membres de la société civile et du secteur privé les plus concernés. Toutefois, les premières initiatives du gouvernement dans ce sens sont à souligner telles que l'intégration des représentants de la société civile et du secteur privé au sein de l'instance nationale de lutte contre la corruption.

Renforcer l'intégrité dans les marchés publics

Rationaliser le système légal et réglementaire et développer des manuels pour guider les acheteurs publics

Au cours de la dernière décennie, la Tunisie a entrepris de nombreux efforts pour développer un cadre législatif cohérent pour réglementer l'ensemble du cycle des marchés publics.

Toutefois, les différentes réformes ont contribué à créer une instabilité juridique qui déroute les acheteurs publics et les soumissionnaires dans l'accomplissement de leurs tâches. Cela est d'autant plus problématique que ces derniers n'ont pas été systématiquement associés à la conception de la plus récente réforme en matière de marchés publics (Décret n°2011-623 du 23 mai 2011) compte tenu de l'urgence à réformer rapidement suite à la Révolution.

Afin de garantir la bonne mise en œuvre des nouvelles réformes introduites après la Révolution de janvier 2011, il est nécessaire de développer des textes d'accompagnement et des documents types qui aident les principaux concernés à mettre en œuvre les nouvelles procédures relatives aux marchés publics favorisant ainsi une meilleure compréhension des nouvelles réglementations.

Il serait également nécessaire de définir le champ d'application de la réglementation quant aux exceptions à procédures concurrentielles telles que les situations d'urgence extrême. En effet, la Tunisie devrait clairement définir les conditions pour lesquelles la mise en concurrence n'est pas nécessaire.

Professionnaliser la fonction d'acheteur public et développer ses capacités

Professionnaliser la fonction d'acheteur public

Le décret de 2011 a introduit la mise en place de commissions d'achats auprès d'acheteurs publics qui pourront passer des marchés dont les montants ne dépassent pas les seuils des commissions de marchés compétentes. Toutefois, les acheteurs publics ne bénéficiant pas de formations dédiées, ni de certifications spécifiques, ils ne sont pas forcément équipés pour mener à bien leurs missions.

Le manque de professionnalisation des acheteurs publics a été cité parmi l'un des principaux obstacles au développement d'un système transparent et efficace de marchés publics en Tunisie et cela tant par les acheteurs publics eux-mêmes que par le secteur privé ou la société civile. Aussi, le secteur privé a insisté sur la nécessité de développer des formations spécifiques aux fournisseurs afin qu'ils soient à même de répondre aux appels d'offres en conformité avec la réglementation.

Dans cette perspective, la professionnalisation du métier d'acheteur public est primordiale afin de développer des compétences spécifiques et une meilleure compréhension de la réglementation. Cela est d'autant plus important que les marchés publics ne sont pas qu'une simple fonction administrative mais également un levier de politique important (par exemple pour stimuler les PME) qui sous-tend des enjeux financiers très importants.

Le gouvernement tunisien devrait envisager de créer un métier d'acheteur public à travers la mise en place d'un profil de compétences spécifique et de formations spécifiques tout en favorisant les échanges de bonnes pratiques. L'Observatoire national de marchés publics peut jouer un rôle de premier plan pour professionnaliser la fonction d'acheteur public en accompagnant la mise en place des commissions d'achats.

Développer des données objectives sur les marchés publics, notamment dans le cadre de la mise en place d'une plateforme électronique de marchés publics

Le renforcement des capacités dans les marchés publics passe également par la mise en place de systèmes électroniques de marchés publics afin d'assister les acheteurs publics et d'évaluer la performance du système au travers de données objectives.

L'Observatoire national des marchés publics a instauré un système d'information permettant la collecte, le traitement et l'analyse des données relatives aux marchés publics. Si certaines données existent actuellement sur

le portail des marchés publics, celles-ci sont de qualité inégale et ne sont pas régulièrement mises à jour.

Par ailleurs, il est à noter que le gouvernement tunisien envisage de mettre en place un portail électronique pour les marchés publics, en coopération avec le gouvernement coréen. Ce projet crée l'opportunité de générer les données de manière automatique et systématique en interconnectant les différents systèmes d'information existants. Par ailleurs, cette plateforme pourrait faciliter l'accès aux données sur les marchés publics par les différentes parties prenantes concernées.

Développer un partenariat avec le secteur privé dans la mise en œuvre des réformes en matière de marchés publics

Les marchés publics sont à l'interface du secteur public et du secteur privé. Il est primordial que le gouvernement développe un partenariat avec le secteur privé pour comprendre les attentes tant du secteur public que du secteur privé ainsi que les lacunes à combler.

Instaurer un mécanisme régulier de consultation et de dialogue avec le secteur privé

Il n'existe pas en Tunisie de dialogue régulier entre le gouvernement et le secteur privé sur les marchés publics. Ainsi, le secteur privé n'est pas systématiquement associé au développement de nouvelles réglementations sur les marchés publics, par exemple lors de la conception du décret de 2011. Par ailleurs, le gouvernement ne l'informe pas de manière régulière de ses besoins, par exemple au travers de la publication de plans indiquant les besoins prévus en termes d'approvisionnement de biens et services. Enfin, il n'existe pas de formations destinées au secteur privé afin de s'assurer que les entreprises soient informées régulièrement des procédures à suivre et des changements de la réglementation. Un mécanisme régulier de consultation et de dialogue avec le secteur privé devrait donc être mis en place.

Assurer l'intégrité dans les relations entre le gouvernement et les fournisseurs potentiels, notamment en renforçant l'indépendance des mécanismes de recours

Les mécanismes de recours pour examiner les plaintes des fournisseurs sont un élément central de l'intégrité d'un système de marchés publics. Or, le Comité d'enquête et de suivi au sein de la Commission supérieure des marchés, qui fournit un système de recours administratif aux entreprises, est aujourd'hui tributaire de la décision finale du Premier ministre. Ce comité devrait disposer d'un pouvoir exécutoire de rendre des décisions finales afin d'assurer un traitement objectif et efficace des plaintes des fournisseurs.

Par ailleurs, le gouvernement devrait encourager les entreprises à renforcer l'intégrité dans leur rapport avec l'administration au cours du cycle des marchés dans son ensemble, y compris dans la phase d'exécution. Les administrations peuvent, par exemple, instituer des pactes d'intégrité qui exigent l'engagement réciproque de l'administration et de tous les soumissionnaires de s'abstenir de toute malversation, de prévenir toute action de corruption et de se soumettre à des sanctions en cas de violation. Par ailleurs, le gouvernement pourrait contrôler plus systématiquement l'utilisation d'avenants dans la phase d'exécution afin de prévenir d'éventuels abus.

Note

1. Pour plus d'informations, se référer à *www.oecd.org/cleangovbiz*.

Chapitre 1

Cadre d'intégrité et de prévention de la corruption

Suite à la Révolution de janvier 2011 et pour répondre aux demandes de transparence et de lutte contre la corruption des citoyens, le gouvernement tunisien s'est lancé dans la réforme du cadre d'intégrité dans le secteur public pour renforcer la transparence, l'intégrité et la prévention de la corruption. Ce chapitre examine les dispositifs juridiques et institutionnels existants et propose une feuille de route des principaux éléments à prendre en compte dans l'élaboration d'un cadre d'intégrité afin de garantir sa réelle mise en œuvre.

L'état actuel de la corruption

Depuis la Révolution du Jasmin de janvier 2011, les autorités tunisiennes d'intérim ont entrepris de conduire de nombreuses enquêtes et analyses de la corruption imputée au précédent régime à travers la mise en place d'une commission indépendante chargée de travailler sur ces questions. Ces efforts ont permis de mettre à jour les abus perpétrés par l'ancien régime dans certains secteurs particulièrement vulnérables à la corruption. Ainsi, les nombreux mécanismes au moyen desquels les intérêts publics ont été détournés au profit d'un très petit cercle d'individus proches de l'ancien Président Ben Ali ont été révélés.

Les travaux de la Commission d'investigation sur la corruption et la malversation ont permis d'obtenir l'essentiel des informations dans ce domaine. La commission, dont le mandat et le travail seront décrits de manière plus détaillée ci-dessous, s'est concentrée sur des cas de corruption politique, dont beaucoup révèlent des vides juridiques, ou plus simplement l'absence de contrepoids à l'exercice du pouvoir. Ce travail a débouché sur une analyse des fragilités de certains secteurs et processus, parmi lesquels les marchés publics, la planification urbaine et la gestion foncière, la privatisation et les concessions, ainsi que les régimes d'autorisation des importations et les douanes. Il existe néanmoins peu d'informations de nature plus générale sur l'état de la corruption en Tunisie : notamment une évaluation systématique et approfondie des risques de corruption à l'échelle nationale qui concerne l'ensemble du secteur public, ou une analyse globale des risques affectant des secteurs déterminés, notamment les secteurs de la prestation de services sociaux qui affectent le plus la vie des citoyens.

Il semble qu'il existe, de surcroît, une hypothèse largement partagée selon laquelle l'administration était dans son ensemble intègre et fonctionnait correctement – la corruption concernant par conséquent uniquement le sommet du pouvoir. Il n'y a cependant pas de preuves pour étayer cette affirmation.

Remarque : Les expériences internationales ont montré que la lutte contre la corruption requiert, dès le départ, une évaluation complète de la situation, c'est-à-dire un diagnostic du problème. Dans le cas contraire, le risque serait de ne pas identifier correctement le(s) problème(s), et donc de mettre en œuvre les mauvaises solutions, et de ne parvenir à aucun résultat positif. Pire, les ressources publiques investies dans les efforts de réforme seraient alors gaspillées, tout comme la confiance publique dans le sérieux de l'engagement pris par les autorités publiques de lutter contre la corruption. Les hypothèses sur l'existence, ou l'inexistence, de la corruption doivent par conséquent être mises à l'épreuve au moyen d'un diagnostic

plus détaillé pour identifier les types de corruption les plus fréquents et les activités et secteurs les plus vulnérables.

Il existe de nombreux outils pour accomplir cette tâche tels que des évaluations analytiques des risques de corruption dans des secteurs donnés ou des enquêtes sur les expériences des utilisateurs de services publics. Au regard de l'histoire récente de la Tunisie, il peut être particulièrement important de privilégier une pleine compréhension des formes de corruption qui affectent les segments les plus pauvres de la population, comme les services sociaux (santé, éducation, pensions et autres prestations sociales), services administratifs en rapport avec les entreprises (permis, inspections), et d'autres fonctions de l'État avec lesquelles les citoyens sont les plus fréquemment en relation (la police, par exemple).

L'OCDE se réjouit de l'exercice d'auto-évaluation qui a été lancée par le gouvernement tunisien en juin 2012 dans le cadre de l'initiative *clean.gov.biz* de l'OCDE. Cet exercice permettra non seulement de faire un diagnostic détaillé des types de corruption et secteurs à risque tant dans le secteur public que privé. Il permettra aussi de définir les mesures adaptées pour y prévenir, en coopération avec les cellules d'intégrité récemment créées au sein des institutions publiques. Le gouvernement de la Tunisie pourra s'appuyer plus particulièrement sur la boîte à outils en ligne qui a été développée sur la base des recommandations de l'OCDE reflétant les bonnes pratiques au niveau international.

Le cadre existant en matière de lutte contre la corruption

En matière de lutte anti-corruption, les mesures pertinentes – législation, institutions et processus – sont habituellement divisées en deux grandes catégories : mesures préventives et mesures répressives (application de la loi). Cette distinction organise notamment la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC).

La Tunisie a adopté et ratifié la CNUCC respectivement le 30 mars 2004 et le 23 septembre 2008. Elle a aussi lancé en juin 2012 une évaluation dans le cadre du Mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la CNUCC.

La première partie de l'examen requis par la CNUCC se concentrera sur les aspects répressifs du cadre national de lutte contre la corruption, dont ce rapport n'évoquera que brièvement l'aspect relatif aux incriminations.

S'il existe certains pré-requis tel qu'un squelette de régime juridique pour les déclarations de patrimoine et pour le financement des partis politiques, les mesures de prévention de la corruption restent limitées. Ainsi, les dispositions législatives risquent de rester lettre morte s'il n'existe pas de

procédure en place pour les activer (par exemple : pas de vérification des déclarations de patrimoine).

Encadré 1.1. **Outils de diagnostic : expériences des Pays-Bas et de la Géorgie**

L'expérience des Pays-Bas

La Cour des comptes néerlandaise en coopération avec le ministère de l'Intérieur et le Bureau de l'intégrité de la ville d'Amsterdam ont mis au point un outil d'auto-évaluation de l'intégrité (SAINT). SAINT est un outil d'autodiagnostic qui est présenté et discuté au cours d'un atelier d'une journée. En utilisant l'outil SAINT, les organisations du secteur public peuvent évaluer leur vulnérabilité aux violations de l'intégrité et les mécanismes adéquats pour développer une résilience face à ces violations. SAINT donne également des recommandations sur la façon d'améliorer la gestion de l'intégrité. Les principales caractéristiques de l'outil SAINT comprennent :

- L'auto-évaluation : SAINT est un outil d'auto-évaluation. L'organisation elle-même doit prendre l'initiative de tester son intégrité. Ainsi, l'évaluation s'appuie sur les expériences, les connaissances et les opinions du personnel. L'organisation révèle ses propres faiblesses et le personnel fait des recommandations sur la façon de renforcer la résilience.

- Un diagnostic axé sur la prévention : l'outil d'auto-évaluation est axé sur la prévention. Il n'est pas conçu pour détecter les violations de l'intégrité ou à sanctionner (réprimer) un comportement inacceptable, mais d'identifier les faiblesses et risques principaux et de renforcer la résilience de l'organisation face à ses faiblesses et risques.

- Une sensibilisation plus globale au sujet des questions d'intégrité : l'atelier SAINT favorise de manière significative la sensibilisation sur l'intégrité. Les discussions collectives des participants sur l'importance de l'intégrité sont de grande valeur pour créer une culture d'intégrité.

- Une analyse se basant sur les vulnérabilités et les risques : l'atelier SAINT permet aux organisations de développer une manière de penser axée sur les vulnérabilités et la prévention des risques. Pendant l'atelier, les participants identifient les principales vulnérabilités et les risques, puis formulent des recommandations sur la façon de les minimiser.

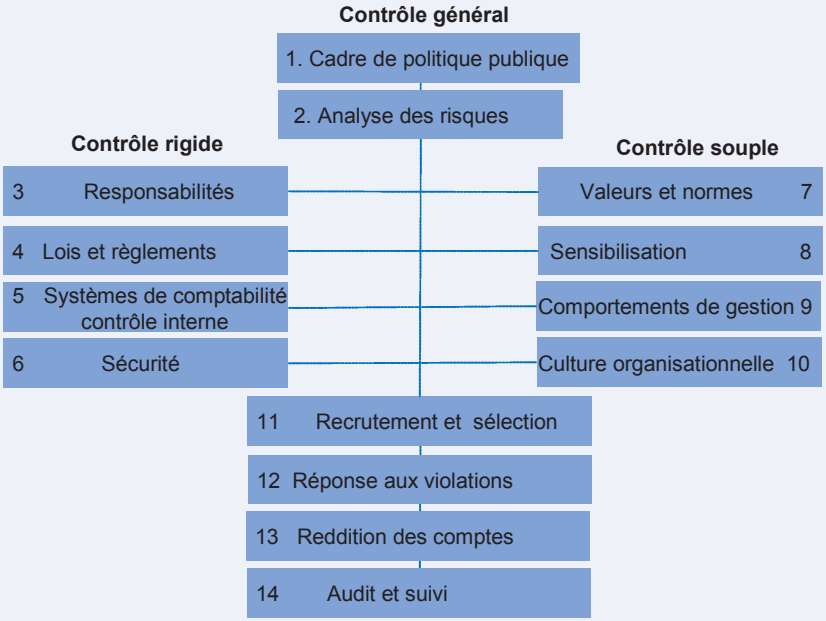
- Une gestion se basant sur les rapports/plans d'action : le produit final de l'atelier SAINT est un rapport concret de gestion/plan d'actions. Sous la direction experte d'un modérateur formé, les participants formulent des recommandations pour leur propre organisation. Le rapport fait remonter à la direction les mesures urgentes qui doivent être prises pour renforcer la résilience de l'organisation face aux violations de l'intégrité.

Encadré 1.1. **Outils de diagnostic : expériences des Pays-Bas et de la Géorgie** (*suite*)

Les participants évaluent la maturité de l'ensemble des mesures d'intégrité qui forment le système gestion de l'intégrité de l'organisation (voir graphique ci-dessous).

L'expérience de la Géorgie

En 2009, les autorités en charge de lutter contre la corruption en Géorgie, avec l'aide de partenaires internationaux, ont eu recours à deux instituions de recherche pour entreprendre deux enquêtes nationales auprès des ménages et des fonctionnaires publics sur l'état de la corruption et son impact sur les services publics (notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la justice). L'accès à certains services publics tels que l'électricité, l'eau courante et le gaz ont également été évalué. Ces enquêtes avaient pour but d'aider les autorités à reformuler les politiques de lutte contre la corruption.



Source : Benner, H. et I. de Haan (2008), « SAINT : A tool to assess the integrity of public sector organisations », *International Journal of Government Auditing*, avril 2008, *www.intosaijournal.org/pdf/april2008.pdf.*

Un an après la révolution, les réformes mises en place après l'ère Ben Ali n'en sont qu'à leurs débuts. Parmi les mesures de lutte contre la corruption qui ont été mises en place immédiatement après la Révolution, l'on peut citer la création de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation et du Comité national du recouvrement des biens mal acquis à l'étranger.

Par ailleurs le gouvernement se dote progressivement d'une structure institutionnelle plus permanente pour prévenir la corruption, avec la mise en place d'un ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption, de cellules d'intégrité dans les institutions publiques, et la création d'une instance nationale pour la lutte contre la corruption.

Un état des lieux des domaines et secteurs victimes de la corruption sous l'ère Ben Ali par la Commission nationale d'enquête

La Commission nationale d'enquête sur les malversations et la corruption

Depuis la Révolution du Jasmin, le gouvernement provisoire tunisien s'est surtout concentré sur l'identification et le recouvrement des gains illicites de l'ère Ben Ali. Ce travail a été mené par la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation qui a, au cours de sa première année d'activité, reçu plus de 10 000 plaintes ou demandes d'enquête.

Établie par le Décret n°2011-7 du 18 février 2011, la commission comporte un Comité général « chargé de l'examen des orientations fondamentales ayants trait à l'activité de la commission et de l'identification des stratégies d'avenir afin de lutter contre la corruption et la malversation » (article 2) et un Comité technique « chargé de dévoiler les cas de corruption et de malversation commis par ou pour le compte de toute personne physique et ou morale, publique ou privée ou un groupe de personnes grâce à son poste dans l'État ou l'administration ou en raison d'un lien de parenté ou d'alliance ou n'importe qu'elle autre relation qu'elle que soit sa nature avec un responsable ou un groupe de responsables de l'État notamment durant la période allant du 7 novembre 1987 au 14 janvier 2011 » (article 3). La commission est composée d'experts de différents champs, responsables des enquêtes sur des cas précis de corruption présumée sous le précédent régime. Elle opère principalement au moyen de l'examen de documents et de visites sur le terrain. Elle détient le pouvoir de solliciter des informations de la part de tous les organismes d'État et de demander aux agents de l'État à comparaître devant elle, mais dépend des organismes existants de mise en œuvre de la loi pour obtenir que des sanctions soient prises dans des cas

présumés d'activités criminelles – en particulier en ce qui concerne les poursuites judiciaires.

Les efforts de la commission, créée de manière transitoire pour enquêter sur les cas de corruption et malversations durant l'ère Ben Ali, ont été surtout rétrospectifs, c'est-à-dire centrés sur les malversations passées. Toutefois, les résultats des enquêtes font un état des lieux des domaines et secteurs victimes de la corruption sous l'ère Ben Ali.

Le rapport final (Commission national d'investigation sur la corruption et les malversation, 2011) qui a été soumis par la commission au Président de la République cite parmi les domaines les plus exposés à la corruption :

- le secteur immobilier ;
- les terrains agricoles ;
- les domaines des entités publiques ;
- les marchés publics et les concessions ;
- les grands projets ;
- la privatisation ;
- les télécommunications ;
- le secteur audiovisuel ;
- le secteur financier et bancaire ;
- les autorisations administratives ;
- la douane et la fiscalité ;
- l'administration, les recrutements, la recherché scientifique et l'orientation universitaire ;
- la justice et le barreau.

Ainsi il semblerait que l'interférence politique a permis de détourner les intérêts publics en intérêts privés :

- Le domaine immobilier : à travers le changement de la vocation des terrains de manière à ce qu'ils soient constructibles et, parfois, le changement de la vocation des terrains à usage de construction d'une catégorie à une autre pour que le bénéficiaire puisse en tirer profit.
- L'attribution, sans droit, par les agences foncières de parcelles de terrains constructibles aux proches de l'ex-Président, et ce, dans des

zones connues par leur importance sur le plan urbain et le plan économique, telles que la banlieue nord de la capitale, Hammamet et Sousse. Cette attribution, qui constituait une récompense pour les proches, s'écartait des critères objectifs qui devraient guider les prestations des services publics.

- La gestion illégale des domaines de l'État, telle que le changement de la nature du domaine public et son déclassement pour l'intégrer au domaine privé, et ce, en vue de le céder ultérieurement à des prix dérisoires ou, parfois, au dinar symbolique.
- Les marchés publics : l'attribution des marchés publics et des concessions ne se faisait pas toujours au vu des règlements. En effet, le rôle de la Commission supérieure des marchés se limite à l'étude des dossiers et à fournir des propositions au Président de la République. Or, contrairement à la réglementation des marchés publics, ce dernier attribue parfois le marché à une personne autre que celle qui l'a légalement, remporté ; d'autant plus que les cahiers des charges étaient souvent orientés de manière à attribuer le marché à la personne à laquelle l'ex-Président entend le lui accorder.
- Les privatisations : des entreprises publiques n'ont pas observé, dans divers cas, les intérêts du Trésor public. La procédure de privatisation a été plutôt déviée, de manière à permettre aux proches de l'ex-Président et certains hommes d'affaires privilégiés d'acquérir ces entreprises avec des prix inférieurs à la valeur marchande. En effet, une pression est parfois exercée sur certains candidats des appels d'offres de retirer leurs offres financières dont le montant est supérieur au prix de cession définitivement convenu au titre de la privatisation.
- L'octroi des autorisations administratives : pour l'exercice de certaines activités économiques, telle que la commercialisation des automobiles, essentiellement au profit des membres de la famille de l'ex-Président qui ont accaparé la majorité des licences d'importation et de commercialisation de voitures. De même, l'établissement des grandes surfaces commerciales est soumis, depuis la Loi de 2003, au régime de l'autorisation, ce qui a fait que les proches de l'ex-Président se sont arrogés ce privilège, au même titre que certaines industries, telles que la cimenterie, l'industrie du sucre, le transport des carburants, l'exploitation des carrières, les quotas d'élevage du thon.
- La douane et les impôts : les travaux de la commission ont révélé que la famille de l'ancien Président avait réussi graduellement à

mettre la main sur le secteur de l'importation à travers la création de sociétés d'import-export, qui souvent ne servaient que de façades ou de boites aux lettres, pour importer toutes sortes de marchandises, aux moindres frais douaniers, contre rémunération. Ces pratiques ont causé la faillite de plusieurs entreprises tunisiennes, lésant ainsi l'économie nationale.

- Le contrôle fiscal a été utilisé parfois pour harceler certaines personnes. En outre, il a été procédé à l'abandon d'énormes créances fiscales par simple décision prise par l'ex-Président, à charge pour le ministère des Finances de justifier cet abandon. Des instructions de l'ex-Président ont été, également, adressées à l'administration et à la justice en vue de classer le dossier, ce qui a été le cas de l'un de ses proches.

- Le secteur bancaire : les travaux de la commission ont révélé le mauvais usage, fait par le pouvoir, des établissements financiers. En effet, on s'est servi des établissements financiers à participation publique, de même que de la Banque centrale, pour sauvegarder les intérêts d'entreprises économiques revenant aux membres de la famille de l'ex-Président et de ses proches. L'abandon de créances et l'octroi de crédits sans garantie suffisante sont les abus les plus frappants au détriment des finances publiques.

Cadre juridique en matière de prévention de la corruption

Bien qu'il existe certaines dispositions juridiques dans le Code pénal ou dans le Statut général de la fonction publique établi par la Loi du 12 décembre 1983 relatifs à la prévention de la corruption, il n'existe pas de cadre législatif cohérent pour prévenir et lutter contre la corruption en Tunisie.

Il faut noter des efforts récents du gouvernement pour :

- introduire de nouvelles dispositions législatives en matière d'accès à l'information ;

- réviser la Loi sur les déclarations de patrimoine afin d'en élargir le champ d'application ;

- réviser les dispositions en matière de financement des partis et des campagnes politiques avec le Décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011.

Toutefois, ces dispositions ne constituent pas un cadre cohérent pour la lutte et la prévention de la corruption et certaines zones à risques persistent telles que l'incrimination de l'enrichissement illicite ou des personnes

morales (afin d'encadrer la corruption dans le secteur privé). De plus, ces dispositions législatives ne sont pas nécessairement accompagnées des dispositifs nécessaires pour les mettre en œuvre.

Encadré 1.2. **Incrimination de la corruption dans le cadre juridique existant**

- Le Code pénal à travers le chapitre III, section II : de la corruption, qualifie et incrimine les actes de corruption, de favoritisme, de réception de cadeaux ou autres avantages, de conflits d'intérêt perpétrés par les agents ou commis à leurs égards (articles 83-84-85-87-91). Également, les articles 88, 89, 90 incriminent les faits de corruption par et à l'égard des juges. Toutefois, les auteurs de faits de corruption et de malversation ne peuvent être poursuivis que suite à une plainte adressée au ministère public qui apprécie l'opportunité de la poursuite et décide des suites à donner. En cas d'acceptation, une instruction est ouverte en vue d'établir les faits et après leur confirmation par la Chambre d'accusation, le juge pénal est saisi.
- Le statut général de la fonction publique établi par la Loi n°83-112 du 12 décembre portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif, définit à l'article 56 la corruption comme étant « une faute grave » pour laquelle l'auteur « est immédiatement suspendu de ses fonctions [… et], le Conseil de discipline doit être saisi dans un délai maximum d'un mois et la situation administrative du fonctionnaire suspendu doit être réglée dans un délai maximum de trois mois à compter du jour où la décision de suspension a pris effet ».
- Le Décret n°87-552 du 10 avril 1987 établit les déclarations sur l'honneur des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics et définit leur modèle et leur contenu. Toutefois, ce décret ne définissait pas de sanctions en cas de non-conformité.
- Il existe, par ailleurs, des textes juridiques incriminant le blanchiment d'argent.
- Des dispositions relatives à la transparence existent pour le régime des concessions (Loi n°2008-23 du 1er avril 2008, relative au régime des concessions) et les marchés publics (voir chapitre 2).

Le Code pénal

Un examen rapide du Code pénal montre qu'il existe des divergences marquées par rapport aux standards internationaux, y compris au niveau de la définition même de la corruption.

Dans le cadre législatif tunisien, le terme « corruption » semble être utilisé dans le sens de pots-de-vin. À l'échelle internationale, c'est pourtant une autre signification qui fait consensus. Le terme « corruption » en tant que tel n'est qu'un terme général désignant une gamme de pratiques douteuses et/ou illégales, chacune de ces pratiques étant qualifiée au moyen d'un terme spécifique, par exemple les pots-de-vin, les malversations, l'abus de pouvoir, le népotisme, le clientélisme, etc.

Avec le lancement par la Tunisie de l'auto-évaluation de la CNUCC, cette dernière sera tenue de définir et d'incriminer les différentes pratiques de corruption, dont les pots-de-vin, le détournement de fonds publics et le trafic d'influence. La CNUCC impose aussi que la loi tunisienne élargisse la gamme des entités susceptibles d'être pénalement responsables de ces pratiques, tel que les personnes morales, qui en sont actuellement exclues.

Remarque : Le premier cycle de l'examen de la mise en œuvre de la CNUCC mettra en évidence les carences déjà mentionnées, et sans doute d'autres, à la fois dans le Code pénal et dans le Code de procédures pénales. Par ailleurs, il faut noter qu'il n'existe pas de normes actuellement pour promouvoir l'intégrité, réglementer les conflits d'intérêts ou prévenir la corruption. Des définitions globales des incompatibilités, des restrictions pesant sur les cadeaux et des définitions des conflits d'intérêts pourraient en faire partie. Les expériences des pays de l'OCDE suggèrent que, outre les changements législatifs mettant les lois tunisiennes en conformité avec les normes et obligations internationales, une mise en œuvre de ces lois dans la pratique exigerait que les fonctionnaires de toutes les institutions chargées de l'application de la loi, telles que la police et les tribunaux, soient familiarisés avec ces nouveaux concepts.

Accès du public à l'information

Le droit des citoyens d'accéder à l'information administrative a été énoncé par le Décret-loi n°2011-41 du 26 mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, amendé par le Décret-loi n°2011-54 du 11 juin 2011.

Le cadre établi par ce décret semble répondre aux principaux standards en la matière. Ainsi l'information est publiquement accessible sauf raison bien fondée d'en restreindre l'accès, et les organismes d'État sont soumis à l'obligation de publier de manière proactive, des informations clés sur leurs structures, fonctions et résultats. Cette dernière exigence implique que le Premier ministre soit tenu au courant de la mise en œuvre de ces dispositions, ainsi que des recours pour manquement des institutions devant le tribunal administratif.

Encadré 1.3. **Incrimination prévue par la CNUCC**

La Convention exige que les États parties confèrent le caractère d'infraction pénale à une grande diversité d'actes de corruption dans la mesure où ceux-ci ne sont pas déjà définis comme tels dans le droit interne. Dans certains cas, les États sont dans l'obligation de créer des infractions ; dans d'autres cas, compte tenu des différences entre les droits nationaux, les États sont dans l'obligation d'envisager l'incrimination de certains actes. La Convention va au-delà d'instruments antérieurs en ce qu'elle vise non seulement des formes élémentaires de corruption telles que les pots-de-vin et la soustraction de fonds publics, mais aussi le trafic d'influence et le recel ou le blanchiment du produit de la corruption.

Source : www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/index.html.

Remarque : L'efficacité de ces nouvelles dispositions est encore à vérifier. L'expérience d'autres pays montre l'importance d'un mécanisme de suivi indépendant – qu'il s'agisse d'un organisme d'État ou d'une initiative de la société civile – afin d'assurer que les nouveaux régimes de régulation fonctionnent bien. Bien que le dispositif existant prévoie que le cabinet du Premier ministre reçoive des rapports sur le progrès de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, une étape supplémentaire de vérification est requise pour s'assurer que les rapports reflètent la réalité. Les décisions du tribunal administratif sur les manquements doivent aussi pouvoir être examinées.

Les déclarations de patrimoine pour détecter l'enrichissement illicite

Il existe en Tunisie un régime de déclarations sur l'honneur des biens des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics promulgué en 1987 (Loi n°87-17 du 10 avril 1987). Il impose aux membres du gouvernement, magistrats, ambassadeurs, gouverneurs régionaux et présidents des entreprises publiques ou semi-publiques, de déclarer leur patrimoine, ainsi que ceux de leurs épouses et de leurs enfants mineurs.

De nombreux fonctionnaires sont également obligés de soumettre des déclarations de patrimoine (mais pas celles concernant les membres de leur famille). Sont ainsi concernés les membres des cabinets ministériels, les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux et directeurs des administrations centrales, les consuls généraux, les consuls, les premiers délégués, les délégués, les secrétaires généraux des gouvernorats et des communes, les agents de l'administration fiscale, ainsi que tout agent de l'État des collectivité publiques locales et des établissements publics administratifs exerçant les fonctions d'ordonnateur ou de comptable public. D'autres catégories d'agents peuvent être soumises à la déclaration de

patrimoine qui seront définies par décret sur proposition du Premier ministre. Toutefois, il a été indiqué lors de la mission sur le terrain que la Loi sur les déclarations de patrimoine était en train d'être réformée pour élargir son champ d'application.

Encadré 1.4. **L'accès à l'information au Mexique**

Le Mexique a développé un des cadres les plus robustes pour assurer l'accès à l'information notamment à travers l'adoption de la Loi sur la transparence et l'accès à l'information en 2002. Cette loi consacre l'information comme un bien public et détermine très précisément les conditions de divulgation de l'information. Mais la réelle innovation de cette loi est qu'elle a créé l'Institut fédéral pour l'accès à l'information publique (IFAI) qui veille à la bonne application de la loi et offre un mécanisme de recours aux citoyens si une institution venait à refuser de fournir une information qui n'est pas classée comme étant confidentielle. Pour mener à bien sa mission, cet institut est doté de moyens à la fois politiques, financiers et humains. Afin d'améliorer et de renforcer davantage la loi de 2002, le Mexique a introduit des amendements constitutionnels en 2007 pour inscrire le principe de transparence dans le cadre législatif mexicain et établir des normes uniformes pour l'accès aux informations qui s'appliquent aux 31 états du Mexique et au niveau du district fédéral. Ses mandements ont été ratifiés par tous les états et ils sont en vigueur depuis 2008. L'adoption d'amendements constitutionnels représente une étape importante vers la protection de la liberté d'information.

Par ailleurs, le Mexique a promu l'utilisation des technologies de l'information et de la communication afin de faciliter l'accès à l'information. Ainsi, le portail électronique Infomex a été mis en place en 2008 afin de permettre aux citoyens d'accéder librement à un certain nombre d'informations publiques mais également à en faire la demande de manière *ad hoc* auprès des institutions publiques tant au niveau central que local.

Source : site de l'Institut fédéral pour l'accès à l'information publique, *www.ifai.gob.mx/English*.

Les déclarations doivent être soumises dans le mois qui suit la nomination, et la déposition doit être renouvelée tous les cinq ans si la personne reste dans le même poste. Aussi, une déposition doit être faite un mois avant la cessation de leurs fonctions.

Les déclarations doivent préciser l'origine des biens acquis au cours de la période d'exercice des fonctions. Toutefois, il n'existe pas de seuil spécifique pour la valeur maximale de ces biens.

Les déclarations des membres du gouvernement sont adressées au Premier Président de la Cour des comptes, une copie sera également envoyée au Président de la République. Pour toutes les autres personnes, les

déclarations seront uniquement adressées au Premier Président de la Cour des comptes et une liste nominative des agents ayant effectués cette déclaration sera envoyée aux ministères concernés. Les ministres sont donc *de facto* responsables du respect de cette obligation par leurs agents.

L'information contenue dans les déclarations est confidentielle, mais peut être révélée aux supérieurs hiérarchiques (ministres) lorsqu'ils en font la demande auprès du Premier Président de la Cour des comptes. Une violation de la confidentialité est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an (sanction définie par le Code pénal, article 109 : « est puni d'un an de prison, le fonctionnaire public ou assimilé qui, indûment, communique à des tiers ou publie, au préjudice de l'État ou des personnes privées, tout document dont il était dépositaire ou dont il avait connaissance à raison de ses fonctions. La tentative est punissable »), sauf lorsqu'elle est demandée par le juge d'un tribunal pénal dans le cadre d'une procédure contre le fonctionnaire concerné.

Si un fonctionnaire omet de soumettre les déclarations, il bénéficie d'un délai supplémentaire de 15 jours ; passée cette date, il est révoqué de sa fonction. À la cessation des fonctions, il est soumis à un contrôle de gestion (audit). La loi ne précise cependant pas les modalités de mise en œuvre de ces sanctions.

Remarque : Il existe plusieurs lacunes évidentes dans le régime juridique existant. D'une part, la liste des agents concernés exclut une catégorie importante : les membres du Parlement. Elle devrait aussi inclure des fonctions de haut niveau ayant fait l'objet d'une nomination *ad hoc* (par exemple divers conseillers et consultants), qui prennent part à des décisions influençant les politiques publiques, et par conséquent les fonds publics. D'autre part, aucune mention n'est faite de la question de la véracité des déclarations ; les sanctions ne sont pas fixées, et aucune institution n'est explicitement chargée de vérifier leur exactitude. Dans la mesure où les déclarations ne sont pas rendues publiques, les journalistes, ou des citoyens impliqués, ne peuvent proposer de forme de surveillance civile ni remettre en question publiquement les déclarations mensongères. Il n'existe pas non plus de sanctions relatives au dépôt de déclarations inexactes. En l'état, les règles peuvent ne pas paraître contraignantes, ce qui prive le régime de déclaration des patrimoines de toute effectivité.

Les partis politiques et le financement des campagnes électorales

C'est l'un des domaines le plus vulnérables aux tentatives faites par des intérêts privés pour influencer indûment les décisions politiques et par conséquent les politiques publiques. C'est de fait la source des plus grands scandales de corruption dans les démocraties consolidées. La CNUCC

recommande par conséquent une transparence accrue dans le financement des candidatures aux mandats publics et celui des partis politiques (article 7, paragraphe 3).

Les dispositions en la matière sont fixées en Tunisie par la Loi n°97-48 du 21 juillet 1997, amendée par des textes ultérieurs, dont la Loi n°2001-2 du 23 janvier 2001 et le Décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011.

Les partis politiques sont autorisés à recueillir des fonds par les moyens suivants :

- Les cotisations des adhérents, avec un maximum annuel de TND 1 200. Des versements de plus de TND 240 doivent être faits par chèque ou virement postal.
- Les revenus tirés de la propriété ou d'activités commerciales.
- Des emprunts aux institutions de crédit pour un maximum de TND 60 000 par donateur. Les donations faites depuis l'étranger, par des donateurs anonymes, par des entreprises et notamment par des entreprises publiques (hormis le financement public autorisé des partis politiques) sont interdites.
- Le financement public des partis politiques bénéficie à tout parti dont un membre ou plus détient un mandat ; il consiste en une tranche fixe, la même pour tous les partis, et un montant variable évoluant avec le nombre d'élus.
- La part fixe est de TND 90 000 par an, payable en deux fois, et la part variable est de TND 7 500 par membre élu.
- Si le parti détient un journal d'informations, il peut prétendre à une allocation supplémentaire de TND 240 000 pour un quotidien ou un hebdomadaire, et TND 60 000 pour une publication mensuelle.

La Loi n°88-33 du 3 mai 1988 prévoit en outre certains avantages fiscaux pour les partis politiques, qui incluent une exemption des droits de mutation pour les achats, dons et échanges, ainsi que pour d'autres procédures administratives.

Remarque : La faiblesse majeure du régime juridique tunisien sur le financement des partis politiques est la mise en œuvre effective des règles évoquées. Les partis politiques sont formellement tenus de présenter des rapports financiers annuels à la Cour des comptes, assortis de la documentation à l'appui. Mais la Cour des comptes n'est pas autorisée à effectuer une vérification quelconque de ces déclarations, et n'est pas non plus en mesure d'imposer une sanction quelle qu'elle soit en cas de non respect de ces obligations (la seule sanction prévue par la loi est une amende

lorsque le rapport est soumis en retard). Compte tenu de cette caractéristique, un mécanisme de suivi adéquat, ayant le pouvoir d'imposer des sanctions dissuasives en cas de non respect de l'obligation, serait l'élément déterminant afin de rendre cette réglementation plus efficace. Une analyse complémentaire, adaptée au contexte tunisien, serait pertinente pour déterminer quelles restrictions devraient être faites sur les dons et les dépenses des parties politiques afin d'éviter des risques de pression ou de corruption.

Un effort de renforcement de l'arsenal institutionnel de prévention de la corruption

Mesures prospectives de renforcement du cadre d'intégrité

Dans un effort prospectif afin de mieux prévenir la corruption, le gouvernement se dote progressivement d'une structure institutionnelle plus permanente, notamment avec la mise en place :

- d'un ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption ainsi que certaines cellules relais dans les institutions publiques ;
- la création d'une instance nationale pour la lutte contre la corruption qui vient continuer la mission de la Commission nationale d'enquête sur les malversations et la corruption ;
- la mise en place de cellules de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption au sein des institutions publiques comme relais du ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption pour faciliter la coordination des politiques de prévention de la corruption.

Un ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption

Après les premières élections législatives d'octobre 2011, un nouveau ministère en charge de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption a été créé en février 2012 démontrant ainsi l'engagement du gouvernement à lutter contre la corruption. Ses compétences n'avaient pas encore été définies au moment où la mission de terrain en vue de la rédaction du présent rapport a été réalisée (février 2012). Toutefois, le ministre et ses conseillers ont indiqué à l'équipe de l'OCDE que le ministère serait en charge de définir et de coordonner les politiques nationales de prévention de la corruption.

Lors de la mission de terrain, le ministère en charge de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption a indiqué la mise en place de plusieurs cellules de gouvernance et de lutte contre la corruption au sein des directions et des entreprises publiques dans les différentes régions du pays. Ces cellules permettront d'identifier les zones à risques plus précisément au sein d'institutions ou de secteurs spécifiques et d'informer le développement de contre-mesures adéquates.

Une instance nationale pour la lutte contre la corruption

Une autre proposition, relative à la création d'une autorité nationale, était examinée lors de la mission de terrain effectuée par l'équipe de l'OCDE du présent rapport. Le projet, formulé sur la base d'un décret-cadre en novembre 2011 par la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation, prévoyait la mise en place d'une agence indépendante qui serait responsable d'une part, des enquêtes sur les cas de corruption (en prolongement concret de l'activité de la commission nationale), et d'autre part, du développement des politiques de prévention de la corruption. Au moment de la mission de terrain, des agents du gouvernement ont émis des réserves quant à cette proposition, et plus particulièrement quant au rapport entre l'étendue des compétences (des pouvoirs) attribuées à l'organisme et la responsabilité envisagée. Le Président de cet organisme a néanmoins été nommé le 27 mars 2012, mais il semblerait que le mandat de l'instance se limitera aux enquêtes sur les cas de corruption.

La création d'une agence spécialisée dans la lutte contre la corruption est un projet complexe exigeant un investissement important. La section « Pistes de réflexion pour la Tunisie : mettre en place des mesures spécifiques pour promouvoir l'intégrité dans le marchés publics » dans ce rapport fait la synthèse des principales leçons apprises dans d'autres pays ayant déjà fait l'expérience de divers dispositifs institutionnels.

Les cellules de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption ont quant à elles été mises en place au cours de l'élaboration du présent rapport et il a donc été difficile d'analyser leur structure et leur rôle ainsi que d'évaluer leur impact. Toutefois, ces cellules permettront de développer des capacités spécialisées au niveau de chaque institution publique en vue de développer des mesures de prévention de la corruption.

Remarque : Le principal défi à l'avenir sera de définir clairement les responsabilités respectives de ces différents organes et de les doter de moyens humains et financiers adéquats afin de leur permettre de renforcer le cadre d'intégrité dans le secteur public, en coopération avec tous les acteurs concernés.

Les organismes de contrôle

Les organismes de contrôle contribuent à vérifier la bonne gestion des deniers publics, même si leur fonction première n'est pas de détecter la corruption.

En plus des unités d'inspection internes dans chaque institution publique, il existe en Tunisie trois organismes de contrôle ayant une mission de contrôle horizontal :

- le Contrôle général des services publics (créé par le Décret n°71-133 du 10 avril 1971) ;
- le Contrôle général des finances (créé par le Décret n°91-556 du 23 avril 1991, article 7) ; et
- le Contrôle général des domaines de l'État et des affaires foncières (créé par le Décret n°90-1070 du 18 janvier 1990, article 6).

Ils sont placés sous la responsabilité respective du cabinet du Premier ministre, du ministère des Finances et du ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières.

Chacune de ces instances a entrepris ce qui s'apparente à des audits de toutes les autres institutions financées par le budget de l'État. En substance, quoique intégrés au pouvoir exécutif et soumis à l'autorité de ministres de tutelle, leur contrôle était externe aux organismes administratifs qu'ils contrôlaient ; ils remplissaient donc les fonctions d'organismes d'audit externe existant dans de nombreux autres pays.

La distinction entre les mandats de ces trois instances n'est pas très claire et leurs missions semblent se chevaucher. Ainsi, un autre organisme a été créé : le Haut comité du contrôle administratif et financier, afin de coordonner le travail de ces trois comités (Loi n°93-50 du 3 mai 1993). Mais dans la pratique, ces dispositifs institutionnels n'ont pas permis de rationaliser le contrôle. Lors de la mission de terrain effectuée en Tunisie, il est apparu que la fusion des trois instances de contrôle et la suppression du Haut comité pourraient représenter la manière la plus rationnelle de procéder. Il n'est cependant pas certain que cette solution soit envisageable d'un point de vue administratif et législatif.

Remarque : Ces ensembles d'organismes ont leurs forces et leurs faiblesses. L'un des dilemmes majeurs concerne l'apparent mélange de modèles institutionnels et le dédoublement fonctionnel des compétences. En réalité, le nombre des opérations de contrôle que chaque organisme est susceptible d'effectuer annuellement est modeste. La multiplicité des instances peut par conséquent apparaître comme autorisant une couverture

accrue et un meilleur contrôle. En outre, certains observateurs jugent pertinent, dans les pays en transition, de diversifier les centres de contrôle et de maintenir des capacités de contrôle nationales, même si cela implique un empiètement des uns sur les autres ou un affaiblissement imprévu de la capacité d'une instance. Cette conception est légitimée par les inquiétudes relatives à la capacité des institutions à être suffisamment indépendantes pour mener à bien leurs tâches sans faire l'objet de jeux d'influence. Il faut néanmoins prendre en compte les inefficiences produites par le maintien d'institutions séparées, surtout si on ne peut prendre appui sur un modèle équivalent ailleurs. Une solution à ce dilemme consisterait à : *i)* assurer un échange plus systématique d'informations entre ces corps de contrôle ; et *ii)* examiner avec soin les options les mieux adaptées à la réalité tunisienne actuelle, en s'assurant d'une indépendance et d'une efficacité suffisantes, ainsi que d'un suivi convenable des conclusions et recommandations.

Contrôle externe

La Tunisie compte aussi une Cour des comptes, qui est l'institution d'audit externe officielle. Celle-ci est établie par la Constitution tunisienne (article 69 de la Constitution du 1er juin 1959), et son organisation est précisée par la Loi n°68-8 du 8 mars 1968 (amendée le 29 janvier 2008).

La Cour des comptes effectue un contrôle juridictionnel a posteriori de conformité avec les lois et règlements des institutions recevant des fonds de l'État. Ainsi, elle vérifie les comptes des comptables publics et analyse les pièces justificatives présentées et examine l'équilibre des comptes. La Cour vérifie également le bon usage des fonds publics à l'occasion de la vérification des comptes de l'État mais peut aussi examiner directement la gestion des ordonnateurs si nécessaire.

À cette fonction de contrôle externe s'ajoute un mandat de recueil des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires (Loi n°87-17 du 10 avril 1987), ainsi que de contrôle des déclarations financières des partis politiques (Loi organique n°90-82 du 29 octobre 1990). Une analyse plus précise de ces deux régimes juridiques sera présentée plus bas.

L'indépendance de la cour s'est fondée sur le statut de magistrat de ses membres qui sont inamovibles. L'expertise des magistrats de la Cour des comptes semble très poussée : l'institution est par exemple capable de mener des audits de performance. Elle dispose de toute la liberté pour programmer ses travaux, choisir les organismes qu'elle va contrôler et déterminer les conditions dans lesquelles elle mène ses investigations. Le Premier Président de la Cour est nommé et révoqué par le Président[1]. Afin de garantir la transparence de cette nomination, dans certains pays de l'OCDE, comme en

France, le Président de la République nomme le Premier Président de la Cour parmi les personnalités politiques réputées issu de l'opposition.

Une liste des entreprises et des services publics à auditer est publiée par décret présidentiel ; jusque récemment, les rapports étaient rendus publics à la discrétion du Président de la République. Ces derniers éléments soulignent toutefois l'importance de détacher la Cour des comptes de la Présidence de la République et de lui garantir une indépendance fonctionnelle plus importante. La Cour des comptes tunisienne se caractérise néanmoins par son indépendance notamment grâce à l'inamovibilité de ses magistrats.

Remarque : D'autres mesures pourraient être mises en œuvre afin de garantir plus de transparence et d'indépendance à la cour. Ainsi, le positionnement de la cour vis-à vis de l'exécutif et du législatif pourrait être redéfini, son autonomie de gestion renforcée et ses rapports rendus obligatoirement publics.

Cour de discipline financière

Par ailleurs, en cas d'irrégularités manifestes dans la gestion de l'ordonnateur d'un organisme contrôlé, la Cour peut saisir la Cour de discipline financière, qui peut sanctionner les fautes graves de gestion par des amendes. Organisée par la Loi n°85-74 du 20 juillet 1985, elle est composée des membres de la Cour des comptes et du tribunal administratif. Ces derniers sont nommés sur proposition du Premier ministre. Bien qu'une telle spécialisation judiciaire puisse être utile pour statuer efficacement sur les crimes financiers complexes, la Cour de discipline financière est administrativement rattachée à la Cour des comptes.

Cependant, les plus hauts fonctionnaires (le Président de l'organe législatif, le Premier ministre, les ministres et secrétaires d'État et les présidents des conseils municipaux) échappent à sa juridiction.

Le Comité national du recouvrement des biens mal acquis à l'étranger

Un Comité national a été créé au sein de la Banque centrale de Tunisie en vue de récupérer des gains illicites. Il est composé du Gouverneur de la Banque centrale de Tunisie, du ministre des Finances ou son représentant, des représentants des ministres de la Justice et des Affaires étrangères ainsi que du Chef du contentieux de l'État, qui y sont nommés pour une période de quatre ans.

Encadré 1.5. **Expériences de la Cour des comptes française : consécration du principe d'équidistance de l'exécutif et du législatif et de l'autonomie de gestion**

Si de nombreux pays ont vu une logique profonde à rattacher l'organe administratif de contrôle externe au Parlement (exemple du *National Audit Office* britannique), la tradition française est tout autre : la Cour des comptes se trouve à distance égale entre le gouvernement et le Parlement. Cependant la Loi organique de 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et celle de 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ont rendu possible une démarche partenariale entre le Parlement et la Cour des comptes. Cette logique a été consacrée par la révision constitutionnelle de 2008.

Cette indépendance a été consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel en 2001. Celui-ci a en effet jugé que l'obligation faite à la Cour par la Loi organique de communiquer son projet de programme de contrôle aux présidents et aux rapporteurs généraux des Commissions des finances de l'Assemblée nationale du Sénat ainsi que la possibilité offerte à ces derniers de présenter leur avis sur ce projet étaient de nature à porter atteinte à son indépendance.

La révision constitutionnelle de 2008 a consacré le principe d'équidistance de la Cour des comptes entre le gouvernement et le Parlement. La cour assiste donc le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des finances et dans l'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la Loi organique relative aux lois de finances de 2001, la cour a acquis une plus grande autonomie de gestion. Auparavant, les crédits des juridictions financières étaient inclus dans le budget du ministère de l'Économie et des Finances. Paradoxalement la gestion de ses crédits relevait d'un ministère dont dépendaient les comptables publics que la Cour des comptes était précisément chargée de juger. Dorénavant, l'ensemble de ces crédits figure dans une « mission » rattachée au Premier ministre, la mission « Conseil et contrôle de l'État » qui bénéficie de règles spécifiques en matière de régulation budgétaire. Les crédits sont gérés au sein d'un programme particulier dont le responsable est le Premier Président de la Cour. Par conséquent, la cour s'est dotée depuis 2006, d'une administration propre.

Source : Hochedez, Daniel (2012), « Les institutions législatives assurant une surveillance *ex post* du budget : éléments d'information sur le système français », intervention de la France à la réunion des responsables budgétaires des parlements et des institutions budgétaires indépendantes des pays de l'OCDE, Paris, 15 février 2012, *www.oecd.org/dataoecd/17/53/49792003.pdf.*

La mission de ce comité est de coordonner et d'engager des procédures, en particulier judiciaires, en vue du recouvrement des biens indûment acquis par l'ancien Président, sa famille et ses proches. Si cela s'avère nécessaire, le comité peut exiger d'autres institutions, les informations et documents

nécessaires à l'exécution de sa mission. Il doit rendre compte régulièrement de ses activités au Président de la République et publier un rapport annuel synthétisant ses activités et les résultats obtenus.

Pistes de réflexion pour renforcer le cadre d'intégrité dans le secteur public

L'examen des politiques de lutte contre la corruption a permis de donner une idée de la complexité et de l'ampleur du défi auquel doit faire face le gouvernement Tunisien. Il est non seulement nécessaire de répondre à une grande diversité d'enjeux de fond, mais il est aussi crucial de garantir que les règles adoptées seront effectivement mises en œuvre et qu'elles coïncident avec les objectifs politiques affichés.

L'identification de risques de corruption dans chaque institution du secteur public et l'adoption de mesures supplémentaires pour minimiser et réguler plus efficacement ces risques est une condition essentielle pour lutter efficacement contre la corruption.

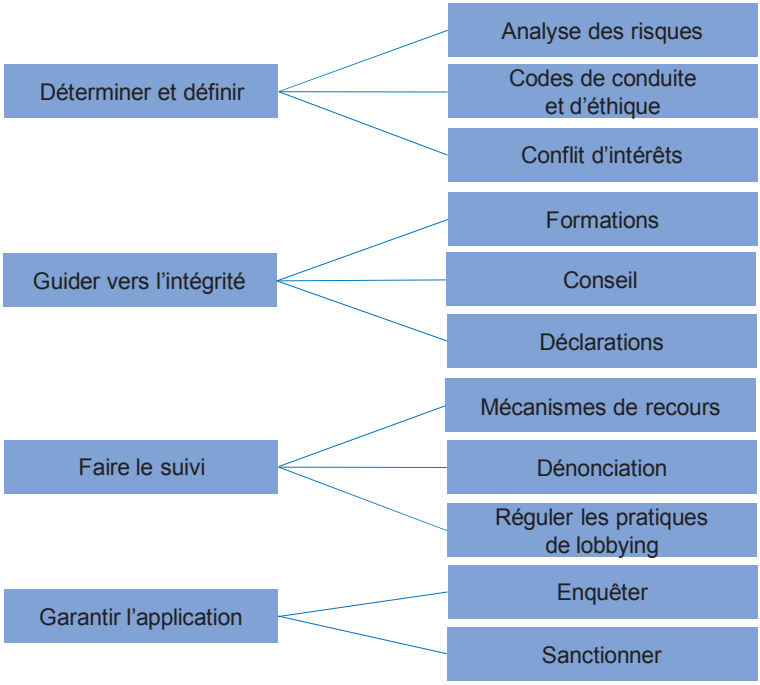
L'expérience des pays de l'OCDE, montre qu'un cadre global de prévention de la corruption doit viser à définir : *i)* les principes et les valeurs de base de l'administration publique ; *ii)* les mécanismes de formation et de conseil pour aider les fonctionnaires publics à adapter les principes d'intégrité dans la gestion des fonds publics ; *iii)* les mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques de prévention de la corruption ; *iv)* les mécanismes d'application des lois et des politiques ainsi que des sanctions en cas d'abus ou d'irrégularité pour garantir que les textes juridiques sont effectivement mis en place.

Dispositifs institutionnels : vers le développement de capacités spécialisées en matière de prévention de la corruption

Le choix de la structure institutionnelle permettant de prévenir la corruption soulève la question de la réorganisation des fonctions déjà existantes.

Une Autorité nationale de lutte contre la corruption a été mise en place afin d'entreprendre les enquêtes et d'instruire les dossiers de corruption aux autorités judicaires compétentes. Par ailleurs, le ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption a été chargé de développer des mesures de prévention de la corruption. Il est essentiel de souligner la diversité de l'éventail de politiques préventives devant être développées et mises en œuvre.

Graphique 1.1. **Composantes du cadre d'intégrité de l'OCDE**



Source : OCDE (2009a), « Vers un cadre d'intégrité solide : Instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, Paris, *www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF%282009%291&doclanguage=en*.

Spécialisation

La plupart des fonctions préventives, sinon toutes, vont par ailleurs exiger l'affectation d'un personnel spécialisé, ou plutôt d'un personnel qui se spécialisera dans les aspects de prévention de la corruption dont il aura la charge. Il est important de développer des capacités de lutte contre la corruption au sein des institutions, si les ressources nécessaires sont mises à disposition.

Par ailleurs, les attentes du public doivent être soigneusement prises en considération. L'éducation et la sensibilisation ont depuis longtemps été reconnues comme une composante essentielle des efforts de lutte contre la corruption. La familiarité avec les mandats et les pouvoirs des agences anti-corruption, et une compréhension de ce qui peut ou ne peut pas être accompli, sont nécessaires si l'on entend éviter la déception des citoyens à l'égard de réformes qui ne se concrétisent pas.

Définir un diagnostic détaillé des types de corruption et concevoir les contre-mesures avec l'ensemble des parties prenantes

Il n'existe pas en Tunisie de diagnostic détaillé de l'état actuel de la corruption afin de développer des politiques publiques adéquates. En effet, même si certaines enquêtes ont permis de mettre en lumière l'ampleur du phénomène, elles ne sont pas suffisamment détaillées pour identifier les types de corruption les plus fréquents et les activités et secteurs les plus vulnérables.

Les lacunes du cadre juridique de la lutte contre la corruption feront l'objet d'une évaluation détaillée qui a été lancée en juin 2012 dans le cadre du Mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption.

Compte tenu de l'importance du travail à accomplir, les autorités tunisiennes auraient tout intérêt à se doter d'outils les aidant à structurer les étapes à mettre en place. Une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption est un des outils qui peut être adopté par les pays confrontés à une si vaste entreprise.

Les autorités tunisiennes ont indiqué qu'elles semblent envisager de formuler un tel document politique global, mais ne s'y sont pas encore attelées. Il est par conséquent opportun de présenter plusieurs leçons tirées de l'expérience de divers pays en transition ou en développement face à un objectif semblable.

Objectif d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption est un effort permanent, même dans les pays de longue tradition démocratique où l'État de droit y est garanti. Une Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLC) peut servir à sensibiliser sur le fait que la lutte contre la corruption s'inscrit dans la durée et sur l'engagement du gouvernement en la matière.

Dans la mesure où les évaluations des problèmes de corruption font défaut, les autorités tunisiennes n'ont pas encore une idée précise de l'ampleur du défi qui les attend. La corruption peut affecter un certain nombre de secteurs de l'administration publique comme la sphère privée. Une SNLC peut aider les autorités à avoir un aperçu de l'éventail complet des problèmes, à les hiérarchiser et à mettre en œuvre les efforts de coordination.

Une SNLC sert enfin d'outil pour solliciter un appui technique et matériel des partenaires pour la mise en œuvre de réformes que ce soit les organisations de la société civile nationale, qui peuvent faciliter la

participation publique ou fournir une expertise, aux bailleurs finançant des projets de réforme plus larges.

Éléments d'une SNLC

Une analyse de la situation débouchant sur une évaluation des besoins est souvent ce qui fait défaut aux initiatives de réforme, et tout particulièrement aux politiques de lutte contre la corruption. Le défi est de ne pas vouloir transposer tel quel les dispositions des standards internationaux.

Une SNLC devrait donc privilégier la réalisation des évaluations nécessaires, de telle manière que les mesures de réforme adaptées puissent être identifiées. Les rapports des instances de contrôle pourraient être particulièrement précieux dans l'analyse des fragilités des institutions nationales en matière de corruption, de la même manière que les enquêtes de la Commission d'investigation des cas de corruption et de malversations pourraient l'être.

Concernant les secteurs pour lesquels il existe des évaluations fiables, la stratégie devrait proposer des mesures de réforme spécifiques en expliquant les raisons pour lesquelles elles ont été choisies. Les évaluations devraient donc être très détaillées : qualification des problèmes, objectifs, justification des réformes proposées et description de ces mêmes mesures. Ces mesures doivent être définies en tenant compte de standards et bonnes pratiques internationales, mais la reproductibilité de toute mesure inspirée par une expérience étrangère doit être soigneusement vérifiée, en regard de la singularité du contexte tunisien.

Si les documents de stratégie doivent être détaillés, il n'est pas souhaitable qu'ils soient trop longs. La consultation de pareille stratégie par la société civile et les citoyens serait alors mise à mal. De manière pratique, des documents plus courts sont plus susceptibles d'être exploités et publiquement mobilisés par les acteurs concernés, qu'il s'agisse de responsables politiques, de la société civile, des médias ou des partenaires internationaux.

Plans de mise en œuvre

Les stratégies doivent par ailleurs comporter un plan de mise en œuvre adapté (« plan d'action »), qui précise les détails opérationnels de la mise en œuvre des réformes : activités spécifiques, calendriers, personnes responsables, estimations des coûts, et critères et indicateurs de suivi et d'évaluation.

L'identification des indicateurs de suivi et d'évaluation appropriés est toujours un enjeu. Nombre de pays ont contourné le problème en n'identifiant que des « indicateurs de processus », qui permettent d'évaluer si les activités planifiées sont menées dans le respect des échéances (par exemple, si une loi a été rédigée ou adoptée dans un délai donné, si des formations de fonctionnaires ont été organisées, et combien, etc.). Il est beaucoup plus ambitieux d'identifier des « indicateurs d'impact » qui montrent qu'une mesure de réforme remplit ou non l'objectif assigné.

Les diagnostics initiaux sont souvent décisifs pour l'identification des indicateurs les plus pertinents pour un processus ou un secteur particuliers. À titre d'exemple, si l'on souhaite mesurer la corruption dans le secteur de la santé et plus particulièrement le taux d'extorsion de pots-de-vin par les agents publics afin de fournir les prestations médicales nécessaires, il faudrait enquêter auprès des citoyens pour connaitre le taux de ceux qui ont dû verser un pot-de-vin. Si les mesures correctrices adéquates ont été prises pour pallier ce problème, on peut espérer une réduction significative des pots-de-vin lorsque l'enquête sera répétée un ou deux ans plus tard.

Les efforts de suivi et d'évaluation demandent cependant des moyens adaptés ; les ressources matérielles et humaines nécessaires doivent être allouées dès le démarrage de l'initiative.

Processus de développement de la stratégie

Les expériences internationales offrent d'autres leçons significatives en regard du processus de développement d'une SNLC.

En premier lieu, ce qui est le plus important est que les stratégies soient développées de manière participative. Ceci concerne bien sûr les acteurs des organisations de la société civile : leur apport est très précieux, surtout dans les pays où elles ont une grande expérience des questions relatives à la lutte contre la corruption. Mais le secteur privé, tout comme les institutions d'État concernées, doivent aussi être sollicités. Ces dernières, trop souvent éludées, doivent retrouver leur importance, dans la mesure où leurs agents connaissent mieux que quiconque les problèmes qui affectent leur institution ou secteur, mais aussi parce que ce sera eux qui conduiront la réforme proposée. Ils doivent donc se sentir impliqués dans les décisions prises.

En deuxième lieu, le temps nécessaire au processus de développement de la stratégie ne doit pas être sous-estimé. Il s'agit de trouver la juste mesure : un temps suffisant pour la réalisation du travail, mais assez réaliste pour permettre d'en voir le terme.

En troisième lieu, le processus doit être complètement transparent, ce qui implique une communication claire et régulière autour des initiatives

prises. Une communication claire est de toute façon nécessaire pour gérer les contributions des acteurs évoqués plus haut. Les plannings organisant leurs contributions doivent être raisonnables et faire l'objet d'annonces publiques. Toute contribution faite doit être reconnue. Enfin, dans la mesure du possible, la participation doit être encouragée au moyen d'événements consultatifs ou mécanismes de même type.

Enfin, l'appui de tous les partenaires possibles doit être recherché, qu'il s'agisse des universitaires ou des partenaires du développement, susceptibles d'apporter un soutien tant matériel que technique.

Coordination, suivi de la mise en œuvre et évaluation

Un bon plan de mise en œuvre contient toutes les informations nécessaires au suivi de l'avancement et à l'évaluation de la mise en œuvre (surtout si les indicateurs sont correctement formulés). Mais une instance n'en est pas moins nécessaire afin d'assurer que le travail de suivi est effectué.

Deux considérations principales doivent peser sur le processus de mise sur pied d'une ou plusieurs instances remplissant ces fonctions.

D'une part, il faut déterminer si le rôle de suivi doit être uniquement informatif (faire l'état de la situation et indiquer si les obligations fixées par la SNLC sont ou non remplies), ou contraignant, avec le pouvoir d'obliger les institutions concernées à remplir leurs engagements. Ces deux rôles impliquent des pouvoirs de nature différente, mais aussi vraisemblablement une composition différente. Si l'instance se voit confier une fonction de coordination, la composition est encore différente.

D'autre part, en ce qui concerne la fonction d'évaluation, l'indépendance de l'instance est déterminante, ainsi elle lui permettra d'avoir un accès réel à l'information pertinente sur laquelle elle pourrait fonder ses évaluations.

Notons qu'il existe différentes modèles institutionnels permettant de remplir ces fonctions.

Mettre en place des systèmes efficaces d'identification et de gestion des conflits d'intérêts par les hauts fonctionnaires

Parmi les principales politiques de lutte contre la corruption figurent les mesures préventives promouvant l'intégrité des hauts fonctionnaires et fonctionnaires de rangs supérieurs.

Dans le contexte tunisien, où les pires cas de corruption ont impliqué des représentants de cette catégorie de personnel, il est crucial que les risques soient affrontés de manière adéquate.

Les hauts fonctionnaires jouent un rôle essentiel d'exemple en matière d'intégrité pour l'ensemble de l'administration. Le gouvernement tunisien pourrait envisager la possibilité de définir des normes d'intégrité, qui reflètent les attentes du public et permettent de prévenir les conflits d'intérêts. Pour aider les gouvernements dans ces réformes, l'OCDE a développé des lignes directrices sur ces questions.

Conflits d'intérêts

La définition de l'OCDE est la suivante :

> Un « conflit d'intérêts » implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités[2].

Aujourd'hui les relations entre le secteur public et les entreprises ainsi que les organismes à but non lucratif sont de plus en plus étroite. Les citoyens attendent de chaque agent de la fonction publique qu'il exerce ses fonctions avec intégrité, équité et impartialité. Un conflit d'intérêts n'est pas automatiquement synonyme de corruption, mais si les conflits entre les intérêts privés et les missions publiques des agents publics ne sont pas convenablement gérés, il peut y avoir corruption ce qui porte atteinte à la confiance des citoyens vis-à-vis de l'administration publique.

L'objectif d'une politique efficace de gestion des conflits d'intérêts n'est pas simplement d'interdire aux agents publics de faire valoir tout intérêt à titre privé. L'objectif immédiat serait de maintenir l'intégrité des décisions politiques et administratives et, plus généralement, l'intégrité de la gestion publique, sachant qu'un conflit d'intérêts non résolu peut aboutir à des abus dans l'exercice de fonctions publiques.

Les *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public* visent à :

1. Aider les institutions et agences publiques à formuler une politique efficace de gestion des conflits d'intérêts qui renforce la confiance du public dans leur intégrité et dans l'intégrité des agents publics et des décisions publiques.

2. Créer un cadre de référence concret pour examiner les solutions existantes et moderniser les mécanismes conformément aux bonnes pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE.
3. Promouvoir une culture de service public telle que les conflits d'intérêts soient correctement identifiés et résolus ou gérés, d'une manière transparente et dans les meilleurs délais, sans entraver indûment l'efficacité et l'efficience des organismes publics concernés.
4. Encourager les partenariats entre le secteur public et les entreprises ainsi que les organismes à but non lucratif, conformément à des normes publiques claires définissant les responsabilités des différentes parties sur le plan de l'intégrité.

Encadré 1.6. **Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public**

Rechercher dans les domaines « à risque » les situations potentielles de conflit d'intérêts

Emploi parallèle – déterminer dans quelles circonstances et selon quelle procédure d'autorisation les agents publics peuvent avoir un emploi « extérieur » tout en conservant leur poste officiel.

Informations privilégiées – s'assurer que les informations ne relevant pas du domaine public ou les informations revêtant un caractère confidentiel obtenues dans le cadre de fonctions publiques qui sont recueillies ou détenues par un organisme soient considérées comme privilégiées et protégées contre toute utilisation ou divulgation irrégulière.

Contrats – examiner dans quelles circonstances la préparation, la négociation, la gestion ou l'exécution d'un contrat auquel l'organisme public fait partie peuvent être compromises par un conflit d'intérêts de la part d'un agent public de cet organisme.

Cadeaux et autres formes d'avantages – examiner si la politique actuelle de l'organisme prend bien en compte les conflits d'intérêts suscités par les formes traditionnelles ou nouvelles de cadeaux ou d'avantages.

Attentes familiales et communautaristes – examiner si la politique actuelle de l'administration prend bien en compte les conflits d'intérêts suscités par les attentes que leur famille et leur communauté nourrissent à l'égard des agents publics, notamment dans un contexte multiculturel.

Encadré 1.6. **Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public** (*suite*)

Nominations extérieures – déterminer dans quelles circonstances et selon quelle procédure d'autorisation requise un agent public peut accepter d'être nommé au conseil d'administration ou à l'organe directeur notamment d'une association communautaire, d'une ONG, d'un organisme professionnel ou politique, d'une autre entité administrative, d'une entreprise ou d'un organisme à caractère commercial ayant une relation contractuelle, réglementaire, partenariale ou de parrainage avec l'organisme public qui l'emploie.

Activité postérieure à la sortie de l'administration – déterminer dans quelles circonstances et selon quelle procédure d'autorisation requise un agent public sur le point de quitter ses fonctions officielles peut négocier une nomination, un emploi ou une autre activité lorsqu'il existe une possibilité de conflit d'intérêts par rapport à l'organisme public.

Décrire de façon claire et réaliste les circonstances et les relations susceptibles de créer une situation de conflit d'intérêts

La description générale des situations de conflit d'intérêts doit s'appuyer sur l'idée fondamentale qu'il existe des situations où les intérêts et liens privés d'un agent public créent, ou peuvent créer, un conflit avec la bonne exécution de ses tâches officielles. Cette description devra mettre l'accent sur la finalité primordiale de l'action à mener, à savoir accroître la confiance du public dans les institutions publiques.

Cette description devra également indiquer clairement que, même si certaines situations de conflit d'intérêts peuvent être inévitables en pratique, les organismes publics ont la responsabilité de définir les situations et les activités qui sont incompatibles avec leurs missions ou leurs fonctions, parce que la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et le désintéressement personnel des agents publics exerçant des fonctions publiques pourrait être compromise si un conflit restait sans solution.

Il conviendra de donner une série d'exemples d'intérêts privés susceptibles de créer des situations de conflit d'intérêts : intérêts financiers et économiques ; intérêts patrimoniaux ; appartenance à des organismes à but lucratif et non lucratif ; affiliation à des organisations politiques, syndicales ou professionnelles ; et autres intérêts, activités et relations de nature personnelle (par exemple, obligations à titre personnel ou professionnel envers des groupes professionnels, locaux, ethniques, familiaux ou religieux, ou liens avec des personnes vivant dans le même foyer).

Encadré 1.6. **Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public** (*suite*)

Veiller à ce que la politique de gestion des conflits d'intérêts soit épaulée par des stratégies et pratiques organisationnelles permettant de repérer tout l'éventail des situations de conflit d'intérêts

Les sources primaires que constituent les lois et les codes doivent formuler les définitions, principes et exigences nécessaires pour la politique de gestion des conflits d'intérêts.

Il faudrait en outre que les lignes directrices, les documents de formation, les avis et les conseils fournissent des exemples pratiques de mesures concrètes à prendre pour résoudre les situations de conflit d'intérêts, en particulier dans les domaines qui évoluent rapidement ou dans les zones « grises », notamment les parrainages accordés par le secteur privé, les programmes de privatisation et de déréglementation, les relations avec les ONG, l'activité politique, les partenariats public-privé et les échanges de personnel entre secteurs.

Veiller à ce que les agents publics soient informés de leurs obligations en matière d'identification et de déclaration des situations de conflit d'intérêts

Divulgation initiale – lors de la nomination ou avant la prise de nouvelles fonctions : il y a lieu d'élaborer des procédures permettant aux agents publics, lors de leur prise de fonctions, d'identifier et de divulguer les intérêts privés pouvant entrer en conflit avec leurs fonctions officielles. Une telle divulgation se fait en général de façon formelle (par enregistrement des informations relatives à l'intérêt en question), sous forme écrite et périodiquement (généralement lors de la prise de fonctions, puis à intervalles réguliers, habituellement une fois par an). La procédure de divulgation n'a pas nécessairement un caractère public : une divulgation en interne ou avec accès limité au sein de l'organisme, s'accompagnant d'une résolution ou d'une gestion adéquate des éventuels conflits, peut suffire pour réaliser l'objectif recherché, à savoir faire en sorte que le public ait confiance dans l'intégrité de l'agent public et de l'organisme auquel il appartient. En règle générale, plus l'agent public aura un rang élevé, plus une divulgation publique sera appropriée ; moins son grade sera élevé, plus il est vraisemblable qu'une divulgation en interne à sa hiérarchie sera suffisante.

Divulgation en cours d'activité – les agents publics doivent être conscients de la nécessité de divulguer promptement toutes les informations ayant trait à l'existence d'un conflit, si les circonstances se sont modifiées après la divulgation initiale ou si l'agent public a changé d'affectation. Pour cet enregistrement au cas par cas comme pour la divulgation formelle initiale, une procédure publique n'est pas indispensable : une déclaration en interne peut suffire pour accréditer auprès des citoyens l'idée que le problème de l'intégrité est géré comme il convient.

Encadré 1.6. **Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public** (*suite*)

Exhaustivité de la divulgation – il faut déterminer si les déclarations d'intérêts fournissent suffisamment de détails sur le conflit d'intérêts pour qu'on puisse se prononcer en toute connaissance de cause sur le mode de résolution approprié. Chaque agent public est responsable du caractère adéquat de sa déclaration.

Efficacité de la procédure de divulgation – il faut veiller à ce que la procédure administrative de l'organisme permette d'aboutir à une divulgation complète, et s'assurer que les informations communiquées sont dûment évaluées et tenues à jour. Il convient que chaque agent public soit responsable du caractère exhaustif et pertinent des informations fournies. Il faut faire en sorte que cette responsabilité des agents publics de fournir des informations pertinentes soit explicitement mentionnée et renforcée dans les dispositions de recrutement et d'emploi et dans les contrats.

Source : www.oecd.org/gov/ethics/conflictofinterest.

La loi tunisienne ne propose actuellement pas de définition du conflit d'intérêts. Dans le même temps, une large proportion des excès de l'ère Ben Ali tombe sous la dénomination de conflits d'intérêts : les intérêts privés étaient en conflit avec les missions publiques des fonctionnaires. La gestion des conflits d'intérêts se traduit par la mise en œuvre de divers outils. Les déclarations de patrimoine n'étant que l'un d'entre eux. D'autres outils sont discutés plus bas.

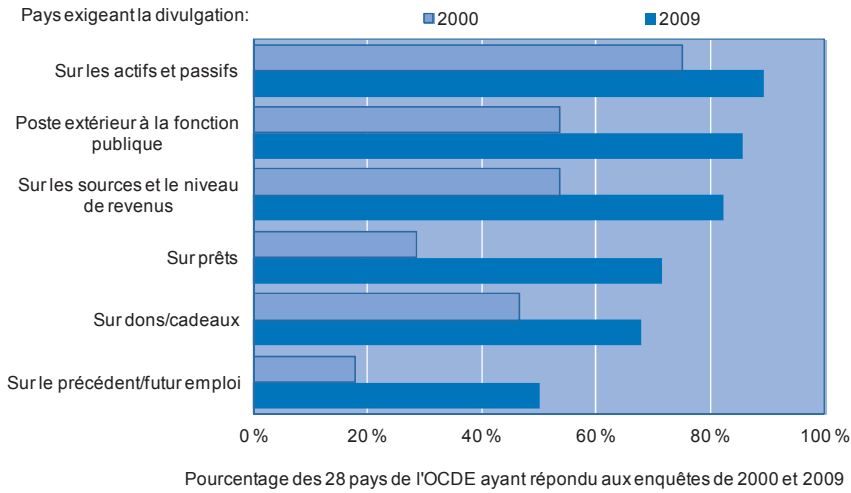
Les déclarations d'intérêts

Selon les bonnes pratiques internationales, les fonctionnaires, en plus de leur patrimoine, doivent déclarer leurs intérêts, particulièrement dans des cas précis où ils exercent un pouvoir de décision discrétionnaire. Certains de ces intérêts sont « structurels » : à titre d'exemple, l'appartenance à certains groupements (comme les partis politiques) ou des cumuls d'emplois et de fonctions (comme la gestion d'une entreprise privée), toujours susceptibles d'entrer en conflit avec des obligations de service public. D'autres sont liés à une situation : être impliqué dans une prise de décision particulière (comme un recrutement) quand l'un des acteurs en compétition est un ami proche ou un parent, par exemple. Dans de tels cas, les intérêts potentiellement en conflit doivent être au moins déclarés.

Compte tenu du fait que la nature des conflits d'intérêts n'est pas figée dans le temps, les types d'intérêts privés à déclarer ont eux aussi évolué dans les pays de l'OCDE. Traditionnellement les déclarations se concentrent principalement sur des informations concernant les actifs et les passifs. Étant

donné l'interface croissante entre les secteurs public et privé (par exemple : privatisation des services, partenariats public-privé, « pantouflage »), le nombre de pays exigeant des informations sur les emplois passés et futurs a plus que doublé entre 2000 et 2009. Les pays s'intéressent aussi de plus en plus aux dispositions concernant des emplois secondaires. En dix ans, le nombre de pays requérant des informations sur les prêts a presque triplé.

Graphique 1.2. **Pourcentage des pays demandant aux décideurs de l'administration centrale de déclarer différents types d'intérêts privés (2000 et 2009)**



Source : OCDE (2009b), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr*.

Incompatibilités

La résolution de ce qui est appelé plus haut des conflits « structurels » requiert par définition une stratégie particulière. Une approche courante consiste à restreindre la possibilité d'exercer certaines fonctions privées pour un fonctionnaire public quelle que soit la branche du gouvernement concernée. Dans certains cas, des restrictions peuvent être maintenues plusieurs années après que l'agent a quitté ses fonctions publiques (de manière à prévenir le « pantouflage »).

En Tunisie, il existe des restrictions de ce type pour l'organe législatif. Selon l'Évaluation mondiale de l'intégrité (*Global Integrity Assessment*), certaines restrictions portent sur le rôle des membres du Parlement dans les institutions financières ainsi que dans les entreprises subventionnées par le gouvernement.

Les membres du Parlement ont l'interdiction d'être membres des comités consultatifs, agents ou conseillers, des institutions financières durant le temps où ils détiennent un mandat législatif :

> Code électoral, Loi n°69-25 du 8 avril 1969, articles 83.2 et 84, Loi 48/2004 du 14 juin 2004, Loi traitant des relations entre la Chambre des députés et la Chambre des conseillers, amendant le bulletin sur les élections adopté en 1989, articles 38, 40, 41 et 43 : les membres du Parlement ont l'interdiction d'occuper les fonctions mentionnées dans toutes les institutions financières et de crédit, ainsi que dans les entreprises subventionnées par le gouvernement. Ces restrictions ne s'appliquent plus lorsque le mandat d'un membre du Parlement vient à son terme[3].

Politiques relatives aux cadeaux

Les cadeaux peuvent désigner des moyens utilisés pour influencer de manière inappropriée des agents publics dans leur prise de décision ; les bonnes pratiques imposent par conséquent un encadrement strict de l'acceptation de cadeaux par ces agents. Il apparaît qu'il n'existe aucune règle exigeant une déclaration des cadeaux reçus en Tunisie.

Instruments utilisés

Divers pays ont recouru à une gamme d'instruments pour codifier ces règles. Certains ont choisi de les rassembler dans des codes de conduite, tandis que d'autres ont préféré légiférer, la violation de ces lois étant parfois incriminée par le droit pénal et non par le droit administratif.

Le choix de l'instrument a moins d'importance que le mécanisme utilisé pour le mettre en œuvre. L'expérience des pays en transition a montré qu'afin d'assurer le respect de nouvelles règles par les hauts fonctionnaires, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme d'application indépendant qui soit crédible, ayant une autorité ou des pouvoirs suffisants et adossé à un régime de sanctions convaincant (c'est-à-dire dissuasif).

Pour les fonctionnaires des échelons inférieurs, les codes internes de conduite et une surveillance intégrée aux structures de contrôle existantes ont généralement suffi à garantir un respect satisfaisant des règles.

Remarque : Il est crucial pour la Tunisie de réguler efficacement ces pratiques. Bien que certaines dispositions générales existent dans la Loi n°83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'État, la question doit être posée de manière plus globale afin d'assurer que tous les échelons des administrations publiques soient pris en compte et que l'application des règles soit stricte. Au regard des abus commis sous le précédent régime, les nouvelles autorités démocratiques vont certainement

vouloir garantir que de tels méfaits ne se reproduisent pas à l'avenir. La formation des fonctionnaires aux règles de déontologie et notamment sur les risques de conflits d'intérêts est une composante essentielle du renforcement de l'intégrité du secteur public sur laquelle devra se focaliser la Tunisie.

Encadré 1.7. **Instances de contrôle des conflits d'intérêts : expérience de l'Espagne, de l'Albanie et la Croatie**

Certains pays OCDE ont mis en place des organes chargés de gérer les conflits d'intérêts. En Espagne, par exemple, un Bureau de gestion des conflits d'intérêts a été mis en place parallèlement à l'adoption de la Loi sur les conflits d'intérêts.

Un certain nombre de pays en transition ont opté pour les organes de contrôle indépendants pour faire respecter les déclarations de patrimoine ou de conflits d'intérêts et des régimes de statuer afin de savoir si une situation particulière – par exemple, la performance des deux fonctions publiques – constituait un conflit d'intérêts et de réparation nécessaires.

En Albanie, par exemple, la tâche de faire respecter les règles de conflits d'intérêts (qui sont principalement gérés par des actifs et des déclarations d'intérêts), est confiée à la Haute inspection de la déclaration et de la vérification de l'actif (HIDAA). Le HIDAA est une institution indépendante ; cependant, il rend compte annuellement au Parlement ; son directeur est nommé par ce dernier. Cet arrangement institutionnel est relativement fréquent pour les pays en transition démocratique car il permet : *i)* de limiter l'influence directe de l'exécutif ; *ii)* de réduire le risque d'influence et d'instrumentalisation par des groupes d'intérêts politiques ; *iii)* de favoriser un contrôle plus minutieux de la performance de la HIDAA par les parlementaires et la société dans son ensemble.

En revanche, en Croatie, l'institution responsable est un organisme semi spéciale parlementaire dénommé la Commission pour les conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique. Son indépendance est garantie par la présence en son sein de représentants de la société civile sous la forme d'experts qui n'ont pas d'affiliation politique.

Source : site de la Haute inspection de la déclaration et de la vérification de l'actif, *www.hidaa.gov.al/root/misioni-yne/?lang=en* ; site de la Commission pour les conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique, *www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2724.*

Développer des normes de conduite pour les agents publics

Agents du secteur public

Si la prévention de la corruption des agents publics du plus haut niveau est une priorité pour une Tunisie confrontée aux legs de la période Ben Ali, d'autres obligations doivent être envisagées au niveau des agents des échelons moins élevés. La promotion de l'intégrité des agents du service

public est la pierre angulaire de la politique de renforcement de l'intégrité dans l'ensemble du secteur public, notamment parce qu'elle renforce la confiance des citoyens dans le gouvernement.

Elle est en outre une obligation dans le cadre de la CNUCC, au moins en regard des pratiques suivantes :

- un recrutement et une gestion du service public fondés sur le mérite ;
- une formation spécifique et si cela est possible, une rotation des personnels dans les positions les plus vulnérables à la corruption ;
- une rémunération adéquate ;
- une formation aux risques de corruption et aux standards de conduite (qui pourrait, mais c'est à définir, inclure le traitement des conflits d'intérêts et des politiques de régulation des libéralités à ces niveaux aussi) ; et
- une protection des tireurs d'alarme, incluant des mécanismes internes de dénonciation protégeant des conséquences négatives qui en résultent.

Remarque : La Loi n°83-112 du 12 décembre 1983 susmentionnée, portant statut général des personnels de l'État, établit déjà des standards de conduite, dont une interdiction des prises d'intérêts entrant en conflit avec les charges publiques. Des règles et mécanismes de portée plus grande permettant de garantir un recrutement, une évaluation et une promotion des fonctionnaires fondés sur le mérite, ainsi qu'une protection de ces derniers d'une influence politique indue, seraient requis, en même temps notamment que des mesures de gestion des conflits d'intérêts et de protection des dénonciateurs. Afin d'établir des normes de conduite pour les agents publics, l'établissement d'un Code de conduite peut être un élément fédérateur s'il est établi avec l'ensemble des parties prenantes (voir l'exemple du Canada à l'encadré 1.8).

Les juges

Les agents du système judiciaire – juges et procureurs – constituent une catégorie très sensible d'agents publics ; leur intégrité est déterminante pour la lutte contre la corruption. L'intégrité doit être promue au sein du système judiciaire à la fois en regard de possibles abus de pouvoir individuel de certains juges, mais aussi d'influences s'exerçant indûment sur les juges.

Encadré 1.8. **Code d'éthique de la fonction publique : l'expérience du Canada**

Le Code de valeurs et d'éthique est divisé en quatre chapitres : *i)* les valeurs et principes éthiques du service public ; *ii)* les mesures pour gérer les conflits d'intérêt ; *iii)* la gestion de l'après-mandat public ; et *iv)* les mécanismes de recours. Rappelant toutes les réglementations et les politiques que les fonctionnaires doivent respecter (la Loi sur l'accès à l'information et la protection de celle-ci, la gestion des finances publiques, la politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes répréhensibles au travail, etc.). Chaque chapitre a été divisé en sections et se compose de quelques idées clés, afin de rendre le code facilement interprétable et d'éviter des dispositions détaillées. Ainsi, le code a réussi à définir des normes de conduite claires et concises.

En ce qui concerne les normes de conduite dans le traitement avec les citoyens et les collègues, le code canadien a défini les valeurs qui devraient guider ce comportement sous l'intitulé « Valeurs liées aux personnes », qui exigent des fonctionnaires de « faire preuve de respect, d'équité et de courtoisie dans leurs rapports avec les citoyens et les collègues fonctionnaires ». Cette déclaration générale a été expliquée plus en détail dans un ensemble de principes concrets à savoir :

- le respect de la dignité humaine et la valeur de chaque personne doivent toujours inspirer l'exercice de l'autorité et la responsabilité ;
- les valeurs devraient renforcer le plus large éventail des valeurs du service public. Ceux qui sont traités avec équité et civilité sont plus portés à manifester ces valeurs dans leur propre conduite ;
- les organisations de service public devrait être dirigées par la participation, l'ouverture et de la communication, et avec le respect de la diversité et des langues officielles du Canada ;
- les décisions de nomination dans le secteur public doivent être fondées sur le mérite ;
- les valeurs du service public devraient jouer un rôle clé dans le recrutement, l'évaluation et la promotion.

Enfin, concernant l'application du code, une section distincte qui détermine les responsabilités, les pouvoirs et les responsabilités des fonctionnaires, les chefs adjoints et les cadres supérieurs, le Conseil du Trésor (qui a développé le code et fournit des documents directeurs sur la façon de mettre en œuvre) et les agents d'intégrité (qui sont en charge de la réception, l'enregistrement et l'examen des divulgations d'actes répréhensibles). Des règlements complémentaires et des conseils ont été développés pour garantir la réelle mise en œuvre des normes de conduite et les adapter à des situations spécifiques.

Source : site web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *www.tbs-ct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/ tb_851/vec-cve-eng.asp*.

De la même manière que pour les hauts fonctionnaires, des instruments comme les déclarations de patrimoine, l'explicitation d'incompatibilités (par exemple l'interdiction d'être membre d'un parti politique), des codes de conduite définissant clairement les comportements judiciaires appropriés et des mécanismes permettant de répondre à des situations de conflits d'intérêts, contribuent ensemble au premier objectif : mettre en échec les abus de pouvoir individuels éventuels. Le deuxième objectif de protection des agents du pouvoir judiciaire contre une influence indue (notamment politique) est quant à lui plus aisément atteint si on sauvegarde l'indépendance des juges et des procureurs aux niveaux de leur nomination, de leur avancement et de leur révocation. Ils doivent également bénéficier d'une immunité de fonction.

Parallèlement, il est nécessaire de garantir l'indépendance des juges. Selon la Constitution tunisienne abrogée, le pouvoir judiciaire est formellement indépendant, mais le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (responsable des nominations, promotions, mutations et révocation des juges) est présidé par le Président de la République. Dans ce dispositif, l'exécutif exerce un contrôle indirect, conforté par d'autres facteurs comme l'absence de critères objectifs de promotion des juges[4]. Les travaux de l'Assemblée nationale constituante à ce sujet ont donné lieux à des débats très importants.

Dans une perspective de lutte contre la corruption, le pouvoir judiciaire est le dernier maillon de la chaîne de l'application de la loi, avec les organes chargés de cette dernière. Il est collectivement responsable en effet de la répression de la corruption, c'est-à-dire, des poursuites et de la sanction des pratiques de corruption. Par conséquent, les autorités judiciaires doivent être appuyées non seulement dans leurs efforts pour promouvoir l'intégrité et prévenir les jeux d'influence politique, mais aussi dans le renforcement de leur capacité à poursuivre et à juger les cas de corruption de manière effective. Ceci suppose notamment de consolider les savoirs et les compétences des juges et procureurs, et de leur offrir les conditions techniques les plus favorables à l'exercice efficace de leurs fonctions.

Remarque : L'intégrité judiciaire est l'une des principales préoccupations dans la lutte contre la corruption, reconnue comme tel dans l'article 11 de la CNUCC. Un examen plus approfondi de la situation actuelle, et les besoins et les défis de la branche judiciaire en Tunisie serait donc souhaitable. Le gouvernement tunisien pourrait aussi considérer la possibilité de développer des normes d'intégrité pour les juges en se basant sur les « Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire» (Nations Unie, 2002).[5]

Promouvoir des modalités d'élaboration des politiques publiques ouvertes et inclusives

Transparence

Les mesures récemment adoptées pour permettre l'accès aux documents administratifs, évoquées plus haut, sont très prometteuses. Le seul élément visiblement omis est un mécanisme de suivi assurant l'application effective des règles. Alors que cette fonction a été assumée par des organisations de la société civile dans de nombreux pays en transition, il n'existe pas de mobilisations comparables dans la Tunisie contemporaine.

Remarque : Il peut être pertinent d'envisager la création d'un organisme gouvernemental pour assumer cette tâche. Les formes et mandats précis devront être déterminés en regard de la totalité de l'architecture institutionnelle de prévention qui a été décrite dans la section « Un effort de renforcement de l'arsenal institutionnel de prévention de la corruption ».

Encadré 1.9. **Commissaire à l'information en Serbie**

En Serbie, le Commissaire à l'information d'intérêt public et la protection des données personnelles est une institution indépendante qui garantit la mise en œuvre de la Loi sur le libre accès à l'information d'intérêt public. Aussi, elle reçoit et assure le suivi des plaintes contre les autorités publiques qui ne fournissent pas les informations demandées.

L'indépendance du Commissaire est garantie à travers sa nomination par le Parlement.

Source : site du Commissaire à l'information en Serbie, *www.poverenik.rs*.

Participation de la société civile

Au vu des circonstances du changement de régime en Tunisie – la Révolution du Jasmin – les autorités tunisiennes devraient être particulièrement sensibles aux besoins de ses citoyens et s'efforcer de les impliquer le plus largement possible dans les processus d'élaboration des politiques publiques. Certains ministères (comme le ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières) semblent vivement intéressés par le développement de mécanismes de participation publique, mais aucune politique n'a été initiée et les mécanismes doivent encore être mis au point. Ceci doit être considéré comme un aspect prioritaire pour l'ensemble du secteur public.

Encadré 1.10. **Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques**

Une ressource utile pour la définition de politiques participatives est le rapport de l'OCDE *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques* (OECD, 2002).

Il fournit des orientations sur les processus et instruments pertinents en vue de la mise en place et la gestion de mécanismes de participation et de consultations citoyennes à la fois actives et passives (des instruments comme les enquêtes d'opinion, les entretiens collectifs, les auditions publiques, les comités consultatifs, etc.).

Source : www.oecd.org/gov/publicengagement.

Notes

1. Global Integrity Report : *http://report.globalintegrity.org/Tunisia/2008/scorecard/72*.
2. *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*.
3. *http://report.globalintegrity.org/Tunisia/2008/scorecard/39*, sur la base d'une étude du Groupe de la Banque mondiale, accessible sur le site du Département d'économie de l'Université de Harvard : *www.people.fas.harvard.edu/%7Eshleifer/Country_Annexes.zip.*
4. Tableau de bord mondial sur l'intégrité (2008).
5. *www.deontologie-judiciaire.umontreal.ca/fr/textes%20int/documents/bangalore_FR.pdf.*

Bibliographie

Benner, H. et I. de Haan (2008), « SAINT : A tool to assess the integrity of public sector organisations », *International Journal of Government Auditing*, avril 2008, *www.intosaijournal.org/pdf/april2008.pdf.*

Commission nationale d'investigation sur la corruption et les malversations (2011), Rapport de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et les malversations.

Global Integrity (2008), « Global Integrity Report: Tunisia », Global Integrity, Washington, DC, *http://report.globalintegrity.org/Tunisia/2008.*

Hochedez, Daniel (2012), « Les institutions législatives assurant une surveillance *ex post* du budget : éléments d'information sur le système français », intervention de la France à la réunion des responsables budgétaires des parlements et des institutions budgétaires indépendantes des pays de l'OCDE, Paris, 15 février 2012, *www.oecd.org/dataoecd/17/53/49792003.pdf.*

Nations Unies (2002), «Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire », New York.

OCDE (2002), *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, *doi : 10.1787/9789264295568-fr*.

OCDE (2009a), « Vers un cadre d'intégrité solide : Instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, Paris, *www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF%282009%291&doclanguage=en*.

OCDE (2009b), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, *doi : 10.1787/9789264061675-fr.*

Chapitre 2

Renforcer l'intégrité dans les marchés publics : une zone à risque

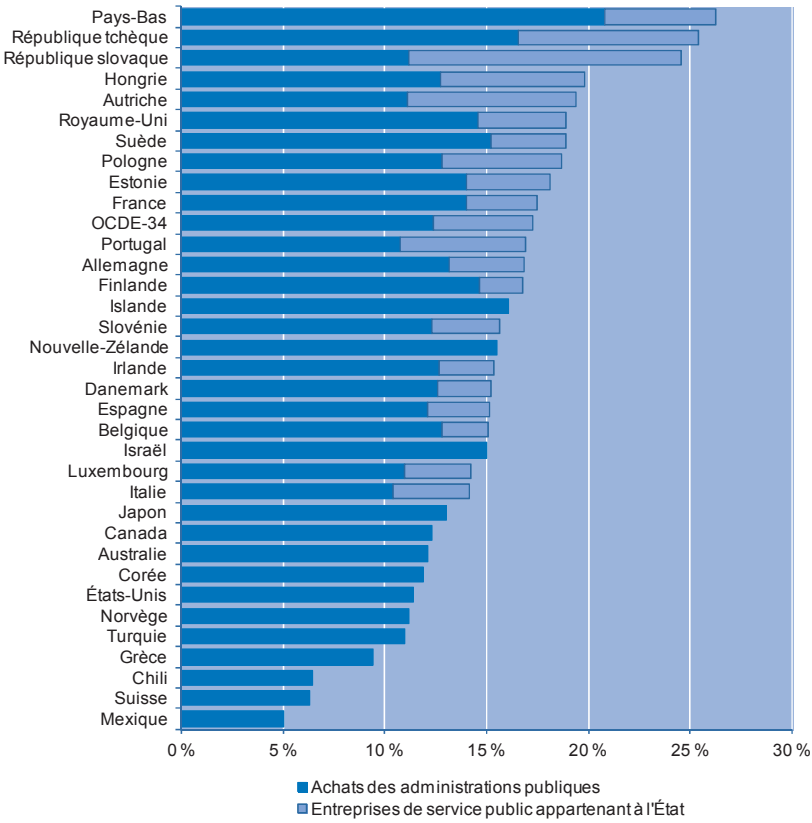
Les marchés publics représentent 18 % du PIB tunisien et près de 35 % du budget de l'État. Ce domaine a été particulièrement touché par la corruption sous l'ancien régime. Il a donc été nécessaire pour le gouvernement de réagir immédiatement après la Révolution pour rendre le système des marchés publics plus transparent et efficace. De ce fait, un nouveau décret régissant les marchés publics a été adopté le 14 janvier 2011. Ce chapitre examine les dispositifs existants pour promouvoir la transparence et l'intégrité dans les marchés publics en Tunisie et définir des mesures complémentaires que les autorités tunisiennes pourraient envisager de mettre en œuvre.

Les marchés publics : une zone à risque

Les marchés publics sont l'un des domaines les plus exposés au gaspillage, à la fraude et à la corruption en raison de leur complexité, de l'ampleur des flux financiers qu'ils génèrent et de l'interaction étroite entre le secteur public et le secteur privé. Ils constituent environ 12 % du PIB dans les pays de l'OCDE et un peu plus dans les pays du Moyen Orient et d'Afrique du Nord.

Graphique 2.1. **Achats des administrations publiques et des entreprises de service public appartenant à l'État (2008)**

en % du PIB

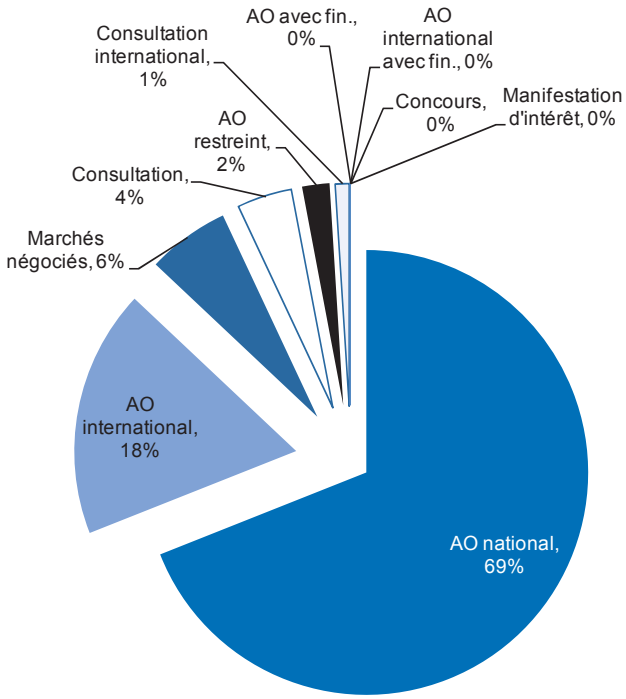


Note : Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsibilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israélienne en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source : OCDE (2011a), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr*.

Les marchés publics sont un enjeu économique important en Tunisie où ils représentent environ 18 % du PIB et presque 35 % du budget de l'État. Soixante-neuf pour cent du nombre total des marchés sont passés après mise en concurrence par voie d'appel d'offre.

Graphique 2.2. **Répartition du nombre des marchés selon le type de concurrence**



Source : Observatoire national des marchés publics, Tunisie, *www.marchespublics.gov.tn*, dernière mise à jour : mardi 26 juin 2012.

Toutefois, la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a identifié les marchés publics comme un domaine qui a été particulièrement exposé à la corruption sous l'ancien régime malgré le recours à la mise en concurrence. La Commission supérieure des marchés publics et les corps de contrôle ont identifié un certain nombre d'écueils récurrents dans la passation de marchés publics en Tunisie à savoir :

- des cahiers des charges orientés pour répondre aux critères d'une entreprise en particulier ;

- une interférence systématique du Président de la République dans l'attribution de marchés sans prendre nécessairement en compte l'avis de la Commission supérieure des marchés publics ;
- un abus dans les recours aux avenants pour modifier les délais d'exécution des marchés.

Les pays de l'OCDE ont, quant à eux, constaté le même type de risques dans leur cycle de passation de marchés. En effet, l'expérience des pays de l'OCDE a montré que les risques de fraude, malversation et de corruption peuvent intervenir dans l'ensemble du cycle de passation des marchés publics que ce soit :

1. lors de l'établissement des besoins, particulièrement exposé aux interventions politiques ;
2. lors de la passation notamment dans les cas de dérogation aux règles de l'appel à la concurrence ;
3. lors de la gestion des contrats et le paiement. Cette phase fait moins souvent l'objet de mesures de transparence, car elle n'est généralement pas visée par la réglementation des marchés publics.

Dans cette perspective, l'OCDE a développé des « Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics » (OECD, 2008) qui visent à promouvoir la transparence, la bonne gestion, la prévention des comportements réprouvés, ainsi que la reddition des comptes et le contrôle lors de la passation des marchés publics.

Panorama du cadre réglementaire des marchés publics

La réglementation des marchés publics fait l'objet de textes éparpillés qui remontent au décret du 25 juillet 1888 règlementant les formalités pour les adjudications des travaux publics. La promulgation du Code de la comptabilité publique du 31 décembre 1973 a prévu dans ses articles 99 à 118, 251 et 234, des dispositions générales sur les grands principes des marchés publics de l'État, des collectivités locales et des établissements publics. L'article 105 de la même loi dispose que les procédures de passation des marchés publics seront fixées par décret. Le premier décret d'application de l'article 105 du Code de la comptabilité est paru le 27 juillet 1974 (Décret n°74-754). En 1989 et à l'occasion de la parution d'une nouvelle Loi sur les entreprises publiques (1er février 1989) un autre décret a abrogé l'ancien et a fixé l'ensemble des règles régissant la passation, l'exécution et le contrôle des commandes de l'administration et des entreprises publiques (Décret n°89-412 de 22 avril 1989).

Encadré 2.1. **Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics**

Transparence

1. Instaurer un degré de transparence adéquat à toutes les étapes du cycle de passation des marchés publics pour assurer un traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels.

2. S'efforcer d'assurer une transparence maximale dans les appels d'offres et prendre des mesures de précaution pour renforcer l'intégrité, en particulier en cas de dérogation aux règles d'appel à la concurrence.

Bonne gestion

3. S'assurer, lors de la passation de marchés, que l'usage des deniers publics est conforme à leur intention.

4. S'assurer que les fonctionnaires chargés de la passation des marchés publics satisfont à des normes professionnelles élevées en termes de savoir, de compétences et d'intégrité.

Prévention des comportements réprouvés, respect des règles et surveillance

5. Mettre en place des mécanismes destinés à prévenir les risques pesant sur l'intégrité dans les marchés publics.

6. Encourager une coopération étroite entre les pouvoirs publics et le secteur privé pour préserver des normes d'intégrité élevées, en particulier dans la gestion des contrats.

7. Prévoir des mécanismes spécifiques pour surveiller les marchés publics ainsi que déceler les fautes commises et les sanctionner.

Obligation de rendre compte et contrôle

8. Définir clairement la chaîne des responsabilités et mettre en place des mécanismes de contrôle efficaces.

9. Traiter les réclamations des fournisseurs potentiels de manière équitable et dans les délais prévus.

10. Permettre aux organisations de la société civile, aux médias et au grand public de suivre de près la passation des marchés publics.

Source : OCDE (2011b), *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264056626-fr*.

En 2002, une réforme globale du système des marchés publics a été effectuée par l'adoption du Décret n°2002-3158 du 17 décembre 2002 qui définit les modes de passation, d'attribution et d'exécution des marchés publics ainsi que les prérogatives des commissions des marchés.

Ce décret a été modifié neuf fois[1] y compris suite à la Révolution du 14 janvier 2011 qu'a connue la Tunisie. En effet, un décret d'urgence a été adopté le 23 mai 2011 (Décret n°2011-623) pour assouplir davantage les procédures de passation des marchés publics, promouvoir la transparence, accélérer la réalisation des projets et responsabiliser l'acheteur public en vue de relancer l'activité économique en Tunisie. Ces réformes successives contribuent à créer une instabilité juridique qui déroute les acheteurs publics et les soumissionnaires dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le Décret sur les marchés publics de 2011

Le décret de 2011 a été introduit par le gouvernement de transition au lendemain de la Révolution du 14 janvier 2011 afin de répondre à court terme aux impératifs liés à l'aide internationale et poser les bases d'une réforme globale du système des marchés publics.

Le décret s'applique aux marchés publics passés par l'État, les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif ou les entreprises publiques, en vue de la réalisation de travaux, de fournitures de services ou d'études. Ne constituent pas des marchés publics les contrats de concession de services publics, les contrats d'association, de groupement, de sous-traitance ou d'assistance, conclus entre l'acheteur public et d'autres partenaires, en vue de la réalisation d'une commande publique ou privée. Par ailleurs, les contrats de vente (commandes adressées par des tiers à l'administration ou à l'entreprise publique), ainsi que les achats réalisés sur simple bon de commande dans la limite des seuils fixés ne sont pas considérés comme des marchés publics.

Ce décret a pour objectif de :

1. rapprocher la réglementation tunisienne en matière de marchés publics des standards internationaux ;
2. introduire des dispositions conjoncturelles qui permettent d'accélérer les procédures (raccourcissement des délais, simplification administrative, assouplissement du contrôle a priori, responsabilisation des acheteurs). Ainsi, le nouveau décret prévoit par exemple, une seule ouverture des plis (financiers et techniques) ainsi que la suppression du contrôle a posteriori sur les marchés en dessous de certains seuils ;

3. instaurer des mesures pour renforcer la transparence dans tout le cycle des marchés publics tel que la publication obligatoire des appels d'offres ;

Les innovations essentielles introduites par le Décret de mai 2011 incluent plus particulièrement :

- la relève des seuils de saisie de la Commission supérieure des marchés ;
- l'obligation pour les acheteurs publics de publier sur Internet les attributions ;
- la reconnaissance d'un droit de recours aux parties prenantes avant la signature du marché et la modification du dispositif de recours et de publication de ces investigations et jugements.

Si cette réforme permet de promouvoir plus de transparence, les dispositions conjoncturelles permettant d'accélérer les procédures ne sont pas encadrées de manière stricte. En effet, le décret définit les exceptions aux procédures concurrentielles comme suit :

> Les marchés publics sont passés, après mise en concurrence, par voie d'appel d'offres. Toutefois, il peut être passé à titre exceptionnel, des marchés publics soit par voie de consultation élargie soit par voie de marché négocié sans requérir une autorisation préalable par décret ou arrêté. Ces exceptions auxquelles le recours doit être justifié et découlant de la nature spécifique de certains marchés ne préjudicient à l'obligation de respecter les règles de la transparence et de l'égalité. (article 3)

Remarque : L'expérience dans les pays de l'OCDE a montré qu'il est essentiel pour éviter tout risque de corruption de définir le plus précisément possible les conditions où le gestionnaire public est autorisé à ne pas recourir à la mise en concurrence. Pour assurer l'uniformité des règles du jeu, les exceptions doivent être strictement définies dans la réglementation des marchés publics, notamment au regard des éléments ci-après :

- la valeur et l'importance stratégique du marché ;
- la nature particulière du marché qui se traduit par l'absence d'une véritable concurrence, du fait par exemple de droits exclusifs ;
- la confidentialité du marché qui protège les intérêts de l'État ;
- des circonstances exceptionnelles, par exemple l'extrême urgence.

Une revue récente des progrès dans les pays de l'OCDE indique que, suite aux plans de relance adoptés en réponse à la crise financière et

économique, les risques pour l'intégrité ont augmenté sous l'effet des procédures accélérées employées pour débloquer rapidement les fonds publics. D'un autre côté, l'excès de réglementation et la rigidité des procédures de passation des marchés peuvent être contre-productifs lorsqu'ils conduisent à une concurrence limitée et à d'importants coûts de procédure. Il n'est pas possible de réduire les contrôles a priori sans favoriser le gaspillage, la fraude et la corruption si l'on n'a pas mis en place d'autres dispositifs d'atténuation des risques. On peut, par exemple, instaurer des mécanismes d'examen et de recours rapides et efficients, une évaluation des risques liés aux marchés publics, une formation à l'intégrité et des règles de transparence plus strictes (voir l'expérience des États-Unis dans l'encadré 2.2).

Assurer la mise en œuvre de la réglementation : vers une implication plus active des parties prenantes

Les différentes réformes en matière de marchés publics ont créé une instabilité juridique qui a créé une confusion auprès des acheteurs publics et soumissionnaires sur les règles à appliquer.

Par ailleurs, certaines institutions ont évoqué à l'équipe de revue durant la mission de terrain, qu'elles n'ont pas été consultées dans le développement du décret de 2011 compte tenu de l'urgence à réformer au lendemain de la Révolution.

Or, certaines dispositions introduites par le décret de 2011 n'ont pas encore été adoptées dans leur intégralité au sein des institutions publiques – par exemple la mise en place de commissions internes d'achat.

Encadré 2.2. **Limiter les risques dans le cadre des procédures accélérées (États-Unis)**

Aux États-Unis, le Conseil des inspecteurs-généraux sur l'intégrité et l'efficience (*Council of Inspectors General on Integrity and Efficiency*) est une autorité indépendante chargée de favoriser le progrès et la coopération au sein des Bureaux des inspecteurs généraux (*Offices of Inspectors General*). En 2009, il a piloté la mise au point d'instruments d'audit visant à repérer les fraudes et les malversations dans les passations de marchés publics. En particulier, un instrument d'évaluation des risques liés aux marchés a été adopté par le Comité des marchés (*Contracting Committee*) du Conseil exécutif de l'audit fédéral (*Federal Audit Executive Council*) pour réduire les risques associés à l'augmentation du volume des marchés publics provoquée par l'adoption, en 2009, de la Loi sur la reprise économique et le réinvestissement, qui prévoyait USD 787 milliards de dépenses publiques.

Encadré 2.2. **Limiter les risques dans le cadre des procédures accélérées (États-Unis)** (*suite*)

L'instrument d'évaluation des risques liés aux marchés, qui consiste en une feuille de calcul Excel, est conçu pour aider les auditeurs à repérer les marchés à haut risque qui méritent leur attention. Son utilisation peut être particulièrement recommandée quand le volume des marchés conclus est tel que les auditeurs doivent décider sur quels marchés faire porter leurs efforts de contrôle. La feuille de calcul impose aux utilisateurs d'affecter une estimation de risque à 12 facteurs, en utilisant les informations disponibles au sein des bases de données sur les marchés publics du service/de l'organisme ou des autorités centrales. Les facteurs de risque retenus sont ceux qui paraissaient les plus importants à la lumière de l'expérience collective des membres du comité, mais ils peuvent être facilement modifiés en fonction des avis de chaque organisation sur les risques encourus. Les cinq premiers facteurs de risque se rapportent à l'ampleur, à la nature et au type du marché. Les autres facteurs tiennent aux performances passées des fournisseurs mais aussi, par exemple, à des considérations liées à l'accès à des informations nominatives. Chaque risque se voit attribuer un indice de pondération par les agents chargés de l'audit interne, en fonction de leur appréciation de l'importance relative de chaque facteur, et des considérations d'ordre qualitatif peuvent être prises en compte. Le produit de la pondération des risques et des facteurs de risque permet de déterminer une note composite qui facilite la gestion du risque.

Le ministère américain de la Justice a aussi cherché à réduire les risques pour l'intégrité en lançant une initiative ciblée visant à contribuer à la détection des demandes frauduleuses de financement à partir du plan de relance. Dans le cadre de cette initiative, les acheteurs publics, les fonctionnaires chargés de l'attribution des subventions, les entreprises privées et les auditeurs et enquêteurs publics ont été formés à la détection des signes de collusion et de fraude. De plus, les organismes publics ont bénéficié d'une aide pour enquêter sur les cas présumés de collusion et de fraude et pour les sanctionner. À travers l'ensemble du pays, la Division compétente a formé des milliers d'acheteurs publics et de responsables de l'attribution de subventions travaillant pour les autorités fédérales ou pour les états fédérés. Les consommateurs, les entreprises privées et les organismes publics peuvent faire part de leurs soupçons et se renseigner sur le droit de la concurrence sur le site web : *www.justice.gov/atr/public/criminal/economic_recovery.htm*.

Source : OCDE (à paraître), *OECD Public Procurement Review of the United States Federal Government*, Éditions OCDE, Paris.

Il est donc primordial que la Commission supérieure des marchés publics et plus particulièrement l'Observatoire national des marchés publics sensibilisent les parties prenantes aux nouvelles procédures de passation des marchés.

En vue de renforcer la légitimité des réformes et de garantir leur réelle mise en place, le gouvernement devrait développer des mécanismes pour impliquer toutes les parties prenantes, y compris le secteur privé, dans le développement de réformes relatives aux marchés publics.

Pour cela, le gouvernement, sur la base d'expériences d'autres pays, par exemple, devrait identifier les divers degrés de participation des parties prenantes et établir une cartographie des parties prenantes les plus concernées par certains chantiers de réformes et qui doivent être consultées systématiquement. L'engagement des citoyens aux activités gouvernementales peut considérablement varier, à savoir :

- Sensibilisation et information : le gouvernement peut se limiter à informer les citoyens sur ses activités et faciliter l'accès à l'information (accès aux archives publiques, les bulletins officiels, les sites web, etc.).
- Consultation : le gouvernement peut consulter les citoyens lors de la conception et la mise en œuvre des politiques. Il serait essentiel que le secteur privé soit systématiquement impliqué dans la conception de futures réglementations sur les marchés publics.
- Participation active : les citoyens sont invités à participer activement à la définition du processus et le contenu de l'élaboration des politiques. La participation active d'un acteur de la société civile peut être un moyen de contrôle social des marchés publics spécifiques qui sont particulièrement vulnérables à la corruption compte tenu des montants en jeu (voir encadré 1.4 sur l'expérience du Mexique).

Acteurs de la réforme

Commission des marchés publics : garantir son indépendance

Le système tunisien se caractérise par l'existence d'un certain nombre de commissions de marchés qui examinent la régularité des procédures d'appel d'offres, de passation, d'attribution et d'exécution des marchés publics au-dessus de certains seuils, à savoir :

1. la Commission supérieure des marchés instituée auprès du Premier ministre comporte quatre commissions spécialisées (Bâtiments, Technologies de communication et informatique, Matières premières, Commandes diverses) ainsi que le Comité de suivi et des requêtes et l'Observatoire national des marchés publics ;

2. la commission départementale des marchés présidée par le ministre concerné ou son représentant ;
3. la commission régionale des marchés présidée par le gouverneur de la région ou son représentant ;
4. la commission communale des marchés présidée par le président du conseil municipal ou son représentant ;
5. les commissions internes des marchés instituées auprès de chaque entreprise publique.

Pour les marchés à conclure par l'État, les collectivités locales, les établissements publics et les établissements publics à caractère non administratif, les seuils de compétence des commissions de marchés tels qu'ils sont fixés par le Décret n°2011-623 du 23 mai 2011 sont comme suit :

Tableau 2.1. **Seuils de compétence des commissions de marchés pour les marchés à conclure par l'État, les collectivités locales, les établissements publics et à caractère non administratif**

Objet	Commission locale/communale des marchés	Commission régionale des marchés	Commission départementale des marchés	Commission supérieure des marchés
Travaux	Jusqu'à TND 2 millions	Jusqu'à TND 5 millions et jusqu'à TND 7 millions pour les projets à caractère régional	Jusqu'à TND 10 millions	Supérieur à TND 10 millions
Fournitures de biens d'équipements et de services	Jusqu'à TND 400 000	Jusqu'à TND 1 million	Jusqu'à TND 4 millions	Supérieur à TND 4 millions
Fournitures de biens d'équipements et informatiques	Jusqu'à TND 200 000	Jusqu'à TND 1 million	Jusqu'à TND 4 millions	Supérieur à TND 4 millions
Logiciels et services informatiques	Jusqu'à TND 200 000	Jusqu'à TND 500 000	Jusqu'à TND 2 millions	Supérieur à TND 2 millions
Études	Jusqu'à TND 150 000	Jusqu'à TND 200 000	Jusqu'à TND 300 000	Supérieur à TND 300 000
Avants-métrés estimatifs de travaux en régie	Jusqu'à TND 2 millions	Jusqu'à TND 5 millions	Jusqu'à TND 7 millions	Supérieur à TND 7 millions

Tableau 2.2. **Seuils de compétence des commissions de marchés pour les marchés à conclure par les entreprises publiques**

Objet	Commission des marchés de l'entreprise publique	Commission supérieure des marchés
Travaux	Jusqu'à TND 10 millions	Supérieur à TND 10 millions
Fournitures de biens d'équipements et de services	Jusqu'à TND 7 millions	Supérieur à TND 7 millions
Fournitures de matériels et équipements informatiques	Jusqu'à TND 4 millions	Supérieur à TND 4 millions
Logiciels et services informatiques	Jusqu'à TND 2 millions	Supérieur à TND 2 millions
Études	Jusqu'à TND 300 000	Supérieur à TND 300 000

L'expérience passée en Tunisie a montré qu'il est important de renforcer le rôle de la Commission supérieure des marchés publics afin de s'assurer que le pouvoir exécutif ne soit plus en mesure de passer outre ses avis. Par ailleurs, la multiplication des commissions contribue à la complexité du système et peut engendrer une dilution des responsabilités.

Remarque : Quelque soit le modèle adopté, le plus important est de garantir l'indépendance des autorités en charge d'examiner la régularité des marchés publics. En effet, l'interférence politique dans l'attribution de marchés a caractérisé l'ancien régime en Tunisie et il est nécessaire de fournir à la Commission supérieure des marchés publics les moyens de son indépendance, notamment en rendant ses avis exécutoires et en les rendant publics. Les décisions de la Commission supérieure doivent être opposables à la fois aux gestionnaires publics et aux autorités politiques.

L'Observatoire national des marchés publics : réformer la base de données

Un Observatoire national des marchés publics a été crée en 2002 au sein de la Commission supérieure des marchés. Il a pour attribution :

- l'instauration d'un système d'information permettant la collecte, le traitement et l'analyse des données relatives aux marchés publics ;
- le suivi de l'évaluation concernant l'achat public, les procédures d'achats, l'étude d'impact économique et sociale ;
- d'améliorer et proposer toute mesure de nature à améliorer la réglementation des marchés publics ;
- l'encadrement de l'achat public ;

- d'assister des acheteurs publics à travers les programmes de formation ;
- la mise en ligne des appels à la concurrence (il dispose d'un site web : *www.marchespublics.gov.tn*).

L'Observatoire n'a pas à proprement parlé, un rôle de contrôle des procédures de passation des marchés mais vise plutôt à renforcer la formation et la sensibilisation des acheteurs publics et du secteur privé aux nouvelles procédures.

Il a également pour rôle de diffuser des données objectives et fiables sur les marchés publics en vue de faciliter l'accès à l'information. Toutefois, certains représentants du secteur privé, nous ont indiqué que l'observatoire ne joue toujours pas son rôle d'accompagnateur des acheteurs publics et surtout du secteur privé.

La société civile indique, de son coté, que l'observatoire ne fournit pas de données sur les marchés publics qui permettraient de faire un état de lieux des progrès accomplis pour renforcer la transparence et l'intégrité du système. En effet, même si le décret de 2011 rend obligatoire la publication des appels d'offres sur le portail des marchés publics, les informations qui y sont disponibles ne sont ni complètes ni régulièrement actualisées. En particulier, il est nécessaire que l'observatoire veille à la publication systématique des appels d'offres ainsi que les avis des commissions de marchés parmi les premières mesures vers davantage de transparence.

L'exemple italien (voir encadré 2.3) présente la base de données mise en place par l'Autorité de contrôle des marchés publics, qui lui a permis de renforcer son rôle de surveillance dans la passation des marchés publics.

L'observatoire doit être en mesure d'évaluer la performance du système des marchés publics au travers d'indicateurs créés grâce à la collecte de données. L'exemple italien (encadré 2.3) indique certains éléments qui pourraient être pris en compte afin de détecter des dysfonctionnements dans les marchés publics, qui peuvent aussi être le signe éventuel de malversation et de corruption (par exemple les signes de rabais excessifs).

En plus de ces données sur les risques liés à l'intégrité dans les marchés publics, l'expérience dans les pays de l'OCDE montre que la collecte de données doit aussi pouvoir permettre d'évaluer l'efficacité du système. Ainsi, l'observatoire pourrait fournir des indicateurs de performance tels que :

- la durée moyenne et le coût de la planification et la préparation d'un appel d'offre ;

Encadré 2.3. **Base de données sur les marchés publics en Italie**

Une Autorité de contrôle des marchés publics a été créée en Italie par la Loi n°109/1994, avec pour mandat de contrôler les marchés publics de manière à assurer leur transparence, leur légitimité et la concurrence entre les acteurs du marché. L'autorité veille à la bonne application de la loi en délivrant un code d'identification des marchés publics pour les paiements notamment. Des lignes directrices sont également disponibles pour favoriser le respect de la loi.

L'Autorité de contrôle des marchés publics a mis en place une *Base de données nationale sur les marchés publics*, conformément à la Loi n°136/2010. Cette base de données a pour objet de recueillir et traiter les données relatives aux marchés publics afin de fournir des indications aux services chargés de leur contrôle et d'éclairer les autorités sur les mesures devant être prises pour favoriser la transparence, la simplification et la concurrence. En plus de recueillir des données, elle réalise des études de marché. En particulier, elle recueille et évalue des données sur les questions suivantes :

- Les caractéristiques structurelles des marchés publics et leur évolution. Les statistiques relatives au nombre et au montant des marchés attribués sont regroupées par zone géographique, par autorité et par procédure de passation du marché ; une typologie des marchés publics est publiée à intervalles réguliers.
- Le respect des critères d'efficience et d'optimisation de la dépense publique dans la passation des marchés. Les modifications apportées aux dispositions contractuelles sont enregistrées dans la base de données de l'autorité.
- Les dysfonctionnements et les anomalies du marché, que l'autorité détecte grâce aux moyens suivants : *i)* des signes de rabais excessifs au moment de l'appel d'offres, par rapport aux rabais normalement consentis ; *ii)* le nombre d'offres devant être présentées pour chaque appel d'offres ; *iii)* l'emplacement géographique des sociétés attributaires des marchés par rapport à celui de l'autorité contractante. De même, la base de données constitue un instrument important à l'appui des activités de certification SOA, s'agissant des procédures visant à vérifier les conditions préalables prescrites par l'article 17 du Décret présidentiel (D.P.R.) 34/2000 (et les modifications ultérieures).

La *Base de données des entreprises du BTP* (*casellario informatico*) et les déclarations fournies par les agents économiques concernant le recours aux capacités d'autres entités sont intégrées, entre autres éléments, à la *Base de données nationale sur les marchés publics*.

Grâce à la qualité des données fournies par la *Base de données sur les marchés publics*, l'autorité a renforcé ses activités et, en particulier, son rôle de surveillance et de tutelle, ce qui lui a permis de fournir des orientations sur les mesures qu'il convient de prendre pour encourager la transparence, la simplification et la concurrence tout au long du processus de passation des marchés et, notamment, dans les phases précédant et suivant l'appel d'offres.

Source : OCDE (2012), « Rapport au Conseil sur la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité dans les marchés publics », OCDE, Paris.

- le pourcentage de participation annuelle aux appels d'offre ;
- le nombre de marchés attribués aux petites et moyennes entreprises et le pourcentage que cela constitue sur l'ensemble des marchés attribués ;
- le nombre de plaintes et de requêtes, etc.

L'exemple du Chili (voir encadré 2.4) montre le type d'indicateurs qui ont été inclus dans le Programme national d'amélioration de la gestion publique pour mesurer la performance des marchés publics.

Encadré 2.4. **Définition d'indicateurs de performance dans le domaine des marchés publics au Chili**

Le Programme d'amélioration de la gestion publique (*Program de Mejoramiento de Gestión*, PMG) est un programme national – piloté par la Direction du budget du ministère des Finances – visant à améliorer de manière mesurable certains aspects essentiels de la gestion publique. Il est en particulier axé sur les aspects suivants : ressources humaines, assistance client, planification et mise en œuvre, audit interne, gestion financière et qualité du service. Les marchés publics sont considérés comme un volet important du PMG et les objectifs fixés dans ce domaine font partie de la gestion financière. Le volet du PMG relatif aux marchés publics comporte des indicateurs de performance clés et définit des récompenses au niveau des agents individuels et de l'organisation. Pour valoriser la fonction achats par le biais de salaires attrayants, et par conséquent renforcer les capacités, le PMG comporte pour l'organisme et les salariés des mécanismes incitatifs liés aux performances. Les augmentations de salaire sont ainsi subordonnées à la réalisation des objectifs du PMG. Les indicateurs de performance sont notamment :

- le pourcentage des achats effectués via la procédure d'achat d'urgence ;
- la part du budget réservé aux achats exécutée par le biais d'appels d'offres publics ; et
- la différence entre le plan annuel et les achats effectivement faits dans l'année.

Source : OCDE (2007), *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264027534-fr*.

Remarque : L'Observatoire pourrait, sur la base de l'exemple du Chili et l'Italie, réformer le système d'information afin de permettre à moyen terme de :

- mesurer la performance du système de marchés publics ;

- indiquer d'éventuels risques de corruption et de malversations (par exemple, l'abus des exceptions aux procédures concurrentielles) ;
- utiliser ces informations afin de réformer le système sur la base des faiblesses identifiées.

Commissions d'achats : vers une professionnalisation de la fonction d'acheteur

La Commission supérieure des marchés a porté le projet de décret jusqu'à son adoption en mai 2011 en vue de répondre rapidement aux défis de la phase post-révolutionnaire.

Le décret de 2011 a introduit quelques changements au cadre institutionnel, notamment la mise en place de commissions d'achats auprès d'acheteurs publics qui pourront passer des marchés dont les montants ne dépassent pas les seuils des commissions de marchés compétentes.

Toutes les procédures de publication, d'ouverture des plis et de dépouillement des offres doivent être accomplies conformément aux dispositions régissant les marchés publics au sein de ces commissions d'achats.

Cette mesure permettra de responsabiliser davantage l'acheteur public et contribuera à rendre le système plus efficace et rapide. Toutefois, les acheteurs publics ne bénéficiant pas de formations dédiées, ni de certifications spécifiques, ils ne sont pas forcément équipés pour mener à bien leurs missions.

Ainsi, il est nécessaire d'abord de garantir que ces commissions d'achats deviennent de réels points d'expertise au sein des institutions publiques en matière de marchés publics. Ces membres ne devraient donc pas occuper d'autres fonctions et devraient être reconnus comme étant des fonctionnaires spécialisés.

Deux-tiers des pays de l'OCDE ont identifié les acheteurs publics comme une profession spécifique à part entière. Les pays qui reconnaissent que la passation des marchés est une profession spécifique disposent en général de descriptions de postes formelles pour les acheteurs publics. Un nombre croissant de pays disposent de programmes de certification ou de licence professionnelle pour ces acheteurs (par exemple, l'Australie, le Canada, le Chili, les États-Unis, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque et la Suisse). Le Canada présente une expérience de longue date qui vise à créer une communauté d'acheteurs publics qualifiés et reconnue comme telle (encadré 2.5).

Encadré 2.5. **Programme de perfectionnement professionnel et de certification au Canada**

Le développement du programme a été dirigé par la communauté des acheteurs publics afin de renforcer le professionnalisme et la reconnaissance du métier dans la gestion du matériel et des biens immobiliers en tant que profession axée sur le savoir. La responsabilité de la gestion du cycle de vie des actifs – de l'évaluation et la planification des besoins tout au long de l'acquisition jusqu'à leur élimination, est un pilier qui unit la communauté. En raison de cette responsabilité partagée, la communauté a développé des compétences communes, des objectifs d'apprentissage, et des connaissances requises. Une caractéristique unique du développement professionnel et de certification est la reconnaissance explicite de cette communauté et la création d'un profil de compétences et des mécanismes d'apprentissage qui les ciblent. Le programme a deux volets :

- Perfectionnement professionnel : il s'agit du profil des compétences de base et l'outil d'auto-évaluation disponible sur le web, et le programme d'études de cours et d'autres activités d'apprentissage pour renforcer et acquérir des compétences spécifiques. Le profil des compétences décrit les 4 pôles de compétences et les 22 compétences et leurs indicateurs de comportement qui y sont associés, par 3 niveaux croissants de compétence.

- Certification : cela comprend la Norme de compétences, le *Manuel du programme de certification*, et la demande de certification et de *Manuel de maintenance.*

Il y a un certain nombre d'organisations au sein du gouvernement fédéral qui jouent un rôle clé dans la gestion et la prestation du Programme de certification :

- Le Conseil du Trésor qui est responsable de la supervision et la gestion globale du développement professionnel et de certification.

- Le Conseil canadien des normes générales joue trois rôles : il facilite l'inscription et le suivi des candidats au fur et à mesure qu'ils progressent à travers le Programme de certification ; il fait passer l'examen des connaissances pour orienter les candidats sur leur admissibilité à l'examen de connaissances, il prend en charge l'organisation et la programmation de l'examen et est l'organisme qui décerne les certifications avec l'aide d'un panel indépendant.

- L'École de la fonction publique du Canada fournit un certain nombre de cours requis pour la certification.

- Également, le Département des travaux publics et services gouvernementaux Canada offre des cours spécifiques de passation des marchés qui sont reconnus pour la certification.

Source : site web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *www.tbs-sct.gc.ca/pd-pp.*

Sur la base des efforts entrepris par l'Observatoire national des marchés publics qui a établi un système de certification pour les formateurs uniquement, un autre système pourrait être développé pour couvrir tous les acheteurs publics.

Par ailleurs, il serait envisageable de rétablir une filière spécialisée au sein de l'École nationale d'administration tunisienne. En attendant, l'observatoire a indiqué qu'elle mettait en ligne les questions les plus fréquemment posées (FAQ) pendant les formations afin de créer une connaissance et un savoir desquels les fonctionnaires pourraient tirer des enseignements.

Certains écueils sont cependant à éviter lors de la mise en place de ces commissions, notamment :

- assurer une séparation des responsabilités (entre la définition des besoins, l'attribution du marché et effectuer le paiement) ; et
- garantir que des mécanismes d'alerte soient mis en place en cas de fractionnement des marchés, qui visent à ce que les marchés soit toujours en-dessus des seuils de compétences des commissions de marchés.

La Commission supérieure des marchés publics et l'Observatoire national des marchés publics devraient assurer une fonction de conseil et de soutien aux commissions d'achats afin de surmonter les éventuels défis auxquels elles seront confrontées.

Remarque : Une plus grande responsabilisation des acheteurs publics doit être accompagnée par une professionnalisation progressive de la fonction d'acheteur public. Les Principes de l'OCDE mettent en avant l'importance de s'assurer que les fonctionnaires chargés de la passation des marchés publics satisfont à des normes professionnelles élevées en termes de savoir, de compétences et d'intégrité. Pour cela, le gouvernement tunisien pourrait réfléchir à accorder aux fonctionnaires qui travaillent dans le domaine des marchés publics le statut de profession à part entière. Les pouvoirs publics devraient également veiller à une mise à niveau régulière du savoir et des compétences des fonctionnaires concernés pour tenir compte des évolutions en matière de réglementation, de gestion et de technologie.

Secteur privé : un partenaire clé

Assurer un échange d'information régulier entre les secteurs public et privé

Comme mentionné précédemment, le secteur privé est un partenaire clé de l'administration en matière de marchés publics. Toutefois, celui-ci à l'instar des gestionnaires publics a besoin d'être sensibilisé et informé des récentes réformes afin de s'y conformer. Par exemple, il n'existe pas de formations destinées au secteur privé afin que les entreprises puissent être en mesure de répondre aux appels d'offres en conformité avec la nouvelle réglementation.

Outre le développement de formations spécifiques au secteur privé, le gouvernement tunisien n'a pas mis en place de dialogue régulier avec le secteur privé. Ce dialogue pourrait se traduire par :

- une association systématique des représentants du secteur privé à l'examen ou à l'élaboration de la réglementation et de la politique des marchés publics. Cela permet de mieux s'assurer que les normes proposées reflètent les attentes des deux parties et sont bien comprises ;
- la publication de plans (annuels ou pluriannuels) indiquant les besoins prévus par le gouvernement en termes d'approvisionnement de biens et services ;
- le fait de donner aux entreprises la possibilité d'étudier des solutions innovantes pour que les autorités publiques connaissent le fonctionnement des différents marchés, s'y adaptent et saisissent les possibilités qu'ils créent.

Promouvoir la participation des PME dans les marchés publics

Les petites et moyennes entreprises (PME) sont au sein du secteur privé un partenaire privilégié de l'administration publique car elles contribuent au développement économique et social et à l'emploi local. À ce titre, elles bénéficient en Tunisie de certaines conditions privilégiées pour prendre part aux marchés publics. En effet, le Décret n°2011-623 du 23 mai 2011 prévoit que l'acheteur public « réserve annuellement aux petites et moyennes entreprises un pourcentage dans la limite de 20 % de la valeur prévisionnelle des marchés de travaux, de fourniture de biens et de services et études » (article 6).

Pour assurer des règles du jeu égales, certains pays ont également adopté des mesures visant directement les PME qui souffrent d'un désavantage comparatif lorsqu'elles participent à des appels d'offres. Dans cet esprit, une préférence est accordée aux PME dans des pays tels que l'Australie, la Corée, les États-Unis et la France. Aux États-Unis, l'objectif est d'accorder 23 % des marchés directs et 40 % des marchés de sous-traitance à des PME (encadré 2.6).

Encadré 2.6. **La Loi sur les petites et moyennes entreprises aux États-Unis**

Une Loi sur les petites et moyennes entreprises (*Small Business Act*) a été adoptée en 1953 et a établi l'Autorité des petites et moyennes entreprises (*Small Business Administration*, SBA). Le SBA est essentiellement organisé autour de cinq domaines fonctionnels clés : aide financière, aide à l'approvisionnement, aide à la gestion, aide aux sinistrés et réglementaires. Le *Small Business Act* stipule que chaque agence fédérale doit avoir un objectif annuel de favoriser « le maximum de chances possible aux préoccupations des petites entreprises [...] de participer aux marchés publics ».

En 1996 et, en conformité avec le chapitre 15(g) de la *Small Business Act*, le Congrès a rendu obligatoire l'attribution de 23 % de la valeur prévisionnelle des marchés aux petites entreprises par le gouvernement fédéral afin de faciliter l'accès des petites entreprises aux marchés publics.

Les entreprises créées par des femmes bénéficient également de pareilles conditions. Cinq pour cent de la valeur en dollars des marchés attribués par le gouvernement fédéral devrait aller à ces dernières.

La SBA offre également d'autres services tels que la formation et le développement de dialogue approfondi sur les défis rencontrés entre entreprises qui relèvent de son programme de développement *Minority Enterprise*, ainsi que des services de prêts aux PME.

La mise en œuvre réelle de ces dispositions est régulièrement vérifiée par le Bureau de conformité des marchés fédéraux (*Office of Federal Contract Compliance Programmes*).

Source : OCDE (à paraître), *OECD Public Procurement Review of the United States Federal Government*, Éditions OCDE, Paris.

Le rôle des entreprises dans la promotion de la déontologie

Les entreprises doivent s'engager sur certaines réformes visant à renforcer leur déontologie, notamment dans leurs interactions avec l'administration publique. Toutefois, l'organisation patronale tunisienne (UTICA) à indiqué que des efforts sont en cours dans ce sens.

Les pays membres de l'OCDE et les représentants du secteur privé ont reconnu lors de l'élaboration des « Principes de gouvernement d'entreprise » en 2004 que « le régime de gouvernement d'entreprise devrait concourir à la transparence et à l'efficience des marchés, être compatible avec l'état de droit et clairement définir la répartition des compétences entre les instances chargées de la surveillance, de la réglementation et de l'application des textes ». Ainsi nombre d'entreprises aujourd'hui renforcent la déontologie et l'éthique au sein de leurs activités.

Au Maroc par exemple, la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) a travaillé en collaboration avec le gouvernement pour établir des normes de bonne gouvernance au sein des entreprises. Ainsi un Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise résultant a été élaboré à l'issue d'un consensus très large entre les secteurs privé et public. Ce code pose les principes de bonne gouvernance dans quatre domaines : *i)* les responsabilités de l'organe de gouvernance ; *ii)* les droits des actionnaires et des associés et leur traitement équitable ; *iii)* la transparence et la diffusion de l'information financière ; *iv)* le rôle des parties prenantes et leur traitement équitable. Le partenariat entre le secteur privé et le gouvernement au Maroc a été poussé encore plus loin avec la mise en place d'un Pacte d'intégrité par secteur. Le Pacte d'intégrité marque l'engagement des opérateurs d'un secteur donné à limiter et à prévenir les risques de corruption. Ses objectifs consistent à : *i)* prévenir toute manifestation de corruption dans le secteur ; *ii)* établir de hauts standards d'éthique et de bonne gouvernance ; et *iii)* développer des plans d'action spécifiques.

Les principes de transparence et d'intégrité dans le cycle des marchés publics

Globalement, les réformes législatives et institutionnelles des marchés publics en Tunisie ont visé à renforcer la transparence et à assouplir les procédures. Toutefois, un examen des différentes étapes de la passation des marchés démontre qu'il existe encore des défis à surmonter, notamment en vue de trouver un équilibre entre plus de transparence et plus d'efficacité.

L'établissement des besoins, planification et budgétisation

L'expérience des pays de l'OCDE démontre que les risques de corruption ou de malversation peuvent se situer au cours de toutes les étapes des marchés publics et même en amont de la soumission.

Établissements des besoins, planification des achats et budgétisation : affecter les fonds publics aux usages prévus

Établissements des besoins

L'article 9 du décret réglementaire des marchés publics de 2002 stipule que :

- Les prestations qui font l'objet de marchés doivent répondre exclusivement à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire. Leurs spécifications techniques doivent être déterminées avant tout appel à la concurrence ou toute négociation.
- Ces spécifications doivent être définies de façon à garantir la qualité des prestations objet du marché et à promouvoir la production nationale.

L'élaboration des cahiers des charges doit être faite par des études approfondies en vue de définir de manière précise les aspects qualitatifs et quantitatifs des besoins à satisfaire. Afin de garantir la qualité des cahiers de charges, ce même décret permettait aux acheteurs publics de soumettre les projets de cahiers de charges à l'avis préalable des commissions des marchés.

En vue de simplifier les procédures, le décret de 2011 a quant à lui supprimé cette étape. Toutefois les corps de contrôle ont signalés que la mauvaise qualité des cahiers de charges est l'un des principaux problèmes dans le domaine des marchés publics. En effet, les acheteurs publics ne sont pas spécialistes en la matière et manquent de formations adéquates. Les cahiers des charges précisent les conditions dans lesquelles les marchés sont passés et exécutés et donc leurs mauvaise qualité peut avoir un impact direct sur la performance des fournisseurs.

Planification

Les institutions publiques tunisiennes n'ont pas mis en place une programmation et une planification des achats, notamment à travers des programmes prévisionnels d'achats. Il existe toutefois une circulaire d'application du Premier ministre qui oblige les gestionnaires à planifier et à établir des programmes d'achat et les dépenses qui leur sont attribués. Une bonne programmation permettrait d'éviter certains écueils, notamment le fractionnement des dépenses formellement interdites par le décret de 2001 (article 8) et l'établissement de marchés de régularisation qui peuvent être considérés comme des pratiques anticoncurrentielles.

Tableau 2.3. **Risques en amont de la soumission des marchés publics dans les pays OCDE**

Étapes situées en amont de la soumission	Risques identifiés
Évaluation des besoins, planification et budgétisation	– Mauvaise évaluation des besoins, insuffisance de l'argumentaire économique, mauvaise planification. – Incapacité à établir un budget réaliste, insuffisances dans le budget. – Passation des marchés publics non conforme à la procédure décisionnelle appliquée en matière d'investissement en général dans le service. – Ingérence de hauts responsables dans la décision de lancer un marché. – Approbation informelle du contrat.
Définition des exigences requises	– Spécifications techniques : – définies sur mesure pour une société en particulier ; – trop vagues ou ne comportant pas d'exigences de résultats. – Critères de sélection et d'adjudication : – absence de définition claire et objective de critères ; – absence de critères établis et annoncés avant la clôture de l'offre ; – admission d'entreprises non qualifiées, par exemple via la fourniture de faux tests ou de faux certificats d'assurance qualité.
Choix de la procédure	– Coûts administratifs liés à l'absence de stratégie pour le recours aux procédures non concurrentielles au titre du montant du contrat ou de la complexité du marché. – Utilisation abusive de procédures non concurrentielles au titre d'exceptions légales via : – le fractionnement des contrats en contrats d'un faible montant ; – l'invocation abusive de l'extrême urgence ; – l'invocation abusive d'autres exceptions, au titre de la technicité, de droits exclusifs etc. ; – la reconduction de contrats existants sans contrôle.
Calendrier de l'offre	– Absence d'uniformité dans l'application du calendrier aux soumissionnaires ; cas où des informations sont divulguées plus tôt à un soumissionnaire spécifique. – Calendrier ne permettant pas de garantir l'égalité de traitement des soumissionnaires.

Source : OCDE (2007), *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264027534-fr*.

La planification permet d'adopter une approche stratégique de long terme des besoins d'achats et de gestion des achats. L'évaluation des besoins n'est pas accomplie de manière systématique en Tunisie. Le gouvernement devrait exiger que toutes les institutions définissent leurs besoins en termes d'achat à travers des systèmes de planification annuelle. Cette démarche

permettra d'une part d'identifier des potentiels contrats-cadre si cela est nécessaire et d'autre part de mobiliser le secteur privé de la manière la plus adéquate. Une définition de besoins adéquate aura également un impact sur la bonne réalisation de la commande publique.

L'acheteur public devra analyser les procédures d'achat pour définir les objectifs et les cibles qu'il compte atteindre en lien étroit avec les priorités de son institution et du gouvernement plus globalement. Des outils tels que les tableaux de bord prospectifs pourraient être utilisés pour garantir une remontée régulière d'information et faire les ajustements nécessaires. Ces mesures permettront de changer les mentalités au sein de l'administration tunisienne pour passer d'une culture où la conformité à la réglementation est le seul objectif à une gestion axée sur les résultats où le gestionnaire pourrait évaluer l'opportunité de la dépense et les résultats obtenus grâce à celle-ci.

Budgétisation

Dans de nombreux pays, le ministre des Finances distribue une note d'orientation annuelle en vertu d'un programme d'investissement. La note décrit le processus de mise en œuvre, les paramètres de financement, et les objectifs spécifiques pour le programme d'investissement. Un comité composé de hauts fonctionnaires du gouvernement est organisé sous la présidence du ministre des Finances pour coordonner la planification et la mise en œuvre.

Afin d'établir un lien logique et transparent entre les dépenses et les résultats de passation des marchés – à partir du Programme d'investissement public (PIP) jusqu'au niveau des entités adjudicatrices – le gouvernement devrait envisager la création d'un budget pluriannuel et une estimation des dépenses prévues sur la base des besoins du PIP. Chaque ministère et chaque entité adjudicatrice utilisera ce plan financier comme base pour leurs propres objectifs budgétaires et comme un appui pour leurs propres plans de passation des marchés. Un tel exercice national axé sur les besoins budgétaires et les ministères et organismes impliqués à tous les niveaux exige un leadership par un fonctionnaire de haut niveau du ministère des Finances et devrait inclure les responsables des achats aux niveaux national, gouvernemental et local.

Une discussion avec la société civile et le secteur privé, pourrait fournir une occasion d'obtenir des commentaires sur les capacités de planification du secteur public. Ceci sera d'autant plus important que la Tunisie s'oriente vers une gestion budgétaire axée sur les résultats d'ici 2016.

Par ailleurs, l'expérience des pays de l'OCDE montre l'importance de se doter d'un système intégré liant les procédures d'affectation des crédits, de budgétisation, d'investissement, de passation des marchés et de gestion des

contrats et prévoyant leur validation par un système de vérification performant. Ce système marque une rupture radicale avec l'approche traditionnelle consistant à compartimenter les fonctions et caractérisée par l'insuffisance de l'information sur les performances et la gestion financière et par une conception de la fonction de vérification basée sur les transactions. Les nouvelles technologies peuvent aider à faciliter cette intégration des procédures budgétaires, d'achat et de paiement, comme souligne l'exemple du système Tejari à Dubaï.

Encadré 2.7. **Intégrer les procédures budgétaires, d'achat et de paiement de Dubaï**

Dubaï a adopté une réglementation pour permettre la création d'un système de passation des marchés dématérialisé et intégré. Tejari est une place de marché à but lucratif créée à l'initiative de l'État, qui permet le déroulement en ligne de toutes les phases de la négociation.

En outre, les services de l'administration peuvent passer leurs commandes via un système de planification des ressources de l'entreprise (*Enterprise Resource Planning*, ERP), relié au système de comptabilité et de facturation. Ces deux systèmes sont utilisés ensemble de manière intégrée. Tous les services de l'administration font appel au même système d'information interne, qui regroupe l'ensemble des données.

Tejari a notamment permis à Dubaï de limiter les doublons en termes de fonctions et de bureaux, et de disposer d'un système de passation des marchés plus homogène et plus simple à mettre en œuvre, qui regroupe, en ligne, les fonctions budgétaires, d'achat et de paiement.

Source : OCDE (2007), *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264027534-fr*.

Cahiers des charges

L'article 9 du décret réglementaire des marchés publics de 2002 dispose que :

1. Les prestations qui font l'objet de marchés doivent répondre exclusivement à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire. Leurs spécifications techniques doivent être déterminées avant tout appel à la concurrence ou toute négociation.
2. Ces spécifications doivent être définies de façon à garantir la qualité du marché et à promouvoir la production nationale.

Afin de garantir la qualité des cahiers de charges, ce même décret permettait aux acheteurs publics de soumettre les projets de cahiers de charges à l'avis préalable des commissions des marchés.

En vue de simplifier les procédures, le décret de 2011 a quant à lui supprimé cette étape. Toutefois un des problèmes identifiés dans les contrôles est que les cahiers de charges ne sont pas à la hauteur des critères de qualité attendus.

Les cahiers des charges précisent les conditions dans lesquelles les marchés sont passés et exécutés. Ils comprennent notamment :

- Les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) qui fixent les dispositions administratives applicables à tous les marchés portant sur une même nature de commandes.
- Les cahiers des prescriptions communes qui fixent essentiellement les dispositions techniques applicables à tous les marchés portant sur une même nature de commandes.
- Les cahiers des clauses administratives particulières qui fixent les clauses administratives spécifiques à chaque marché et comportent obligatoirement l'indication des articles des cahiers des clauses administratives générales auxquels il est éventuellement dérogé ou pour lesquels il est prévu des dispositions contraires.
- Les cahiers des clauses techniques particulières qui fixent les clauses techniques spécifiques à chaque marché et qui comportent obligatoirement l'indication des articles des cahiers des prescriptions auxquels il est éventuellement dérogé ou pour lesquels il est prévu des dispositions contraires.

Les cahiers des clauses administratives générales et les cahiers des prescriptions communes sont rendus applicables par arrêté du Premier ministre sur avis de la Commission supérieure des marchés.

Remarque : Dans le processus de transition vers une plus grande responsabilisation des acheteurs publics et une simplification des procédures, il est essentiel de s'assurer que les acheteurs publics disposent des outils adéquats pour préparer des cahiers des charges permettant de répondre aux besoins à satisfaire (par exemple : base de données de référence, formations adaptées).

Par ailleurs, l'article 4 du décret de 2011 indique que les « cahiers des charges ne doivent aucunement favoriser certains candidats ». Or, le décret de 2002 indiquait que l'élaboration des cahiers des charges doit être faite sur

la base d'études approfondies en vue de définir de manière précise les aspects qualitatifs et quantitatifs des besoins à satisfaire.

Toutefois, en pratique, les acheteurs publics ne sont pas forcément conscients de la nécessité des gérer les risques de favoritisme et de corruption qui existent dans la préparation des cahiers des charges. Par exemple, si les bureaux d'études privés peuvent aider l'acheteur public à définir les besoins spécifiques et la capacité des entrepreneurs, producteurs, prestataires de services d'y répondre, il faut s'assurer que ce même bureau d'études ne soit pas lui-même soumissionnaire.

Afin d'assurer l'objectivité des cahiers des charges, l'expérience des pays de l'OCDE montre l'importance que ceux-ci soient :

- Fondés sur les besoins définis. Fournisseurs et utilisateurs finaux peuvent être consultés pour l'élaboration des spécifications, à condition que les participants soit suffisamment nombreux et représentatifs, et que les résultats soient revus à la lumière de l'analyse de marché effectuée par l'autorité chargée des marchés publics, dans un souci d'objectivité.
- Formulés de manière à éviter toute forme de partialité, et en particulier qu'ils soient précis et complets, sans être discriminatoires (pas de marques exclusives ou de description de produits de marque). Il est indispensable d'éviter toute forme de spécification favorisant un produit ou un service particulier.
- Formulés en fonction des résultats attendus, l'accent étant mis sur l'objectif plus que sur les moyens de l'atteindre pour encourager les solutions novatrices et l'optimisation de la dépense publique.

Passation des marchés publics

Transparence et égalité d'accès des soumissionnaires à l'information

Le décret de 2002 stipule clairement que la passation des marchés publics est régie selon les principes :

1. d'égalité des chances des candidats devant la commande publique ;
2. de transparence des procédures ;
3. de recours à la concurrence.

Ces principes ont été consacrés par les différentes réformes qui ont été introduites par la suite notamment le décret de 2011. Ainsi, l'article 3 rappelle que les « marchés publics sont passés après mise en concurrence par voie d'un appel d'offres ».

Toutefois, certains marchés publics peuvent être passés, à titre exceptionnel, par voie de consultation élargie ou par voie de marché négocié sans recourir à une autorisation préalable par décret ou arrêté comme il était prévu par le décret de 2002. Ces exceptions auxquelles le recours doit être justifié et découlant de la nature spécifique de certains marchés ne préjudicient à l'obligation de respecter les règles de la transparence et l'égalité des chances.

La Commission supérieure des marchés publics a néanmoins indiqué à l'équipe de revue au cours de la mission de terrain en décembre 2011 que les marchés négociés constituaient une faible proportion du nombre total des marchés (environ 6 % à 7 %).

En vue de renforcer la transparence, le décret a également rendu la publication des avis de marché obligatoire à 20 jours au moins avant la date limite fixée pour la réception des offres par voie de presse et sur le site web de l'Observatoire national des marchés publics obligatoires. Toutefois, les délais de publication ont été raccourcis par rapport au décret de 2002 pour accélérer le processus. L'offre doit comporter les indications suivantes :

- l'objet du marché ;
- le lieu où l'on peut prendre connaissance des cahiers des charges et le prix de vente le cas échéant ;
- le lieu et la date limite de réception des offres ;
- le lieu et la date de la tenue de la réunion de la Commission d'ouverture des plis ;
- le délai pendant lequel les candidats resteront engagés par leurs offres ;
- les justifications à produire concernant les références et garanties professionnelles et financières ;
- les critères de choix des adjudicataires autres que prévus dans la règlementation.

Comme mentionné précédemment, les petites et moyennes entreprises disposent de certaines facilités telles que la dispense du cautionnement provisoire de participation, réservation d'un quota de 20 % du montant prévisionnel des marchés. Les petites et moyennes entreprises sont considérées sur la base du chiffre d'affaires, le volume d'investissement avec un montant maximum du marché à attribuer.

Toutefois, le secteur privé indique qu'il y a certains défis dans la mise en place de ces dispositions à savoir :

- des formalités et des procédures qui restent lourdes en dépit des efforts de simplification initiés par le décret de 2011 ;
- une opacité dans la publication des résultats du processus de sélection.

En effet, même si le décret de 2011 prévoit la publication des résultats, le secteur privé constate que, en pratique, cela ne se fait pas systématiquement.

Remarque : Afin de favoriser la transparence et la compétition entre les fournisseurs potentiels, il est essentiel que le gouvernement tunisien facilite les formalités et les procédures pour l'enregistrement des entreprises. Par ailleurs l'expérience des pays de l'OCDE montre l'importance de donner l'option aux fournisseurs de soumettre leur offre de manière électronique, ce qui peut rendre la procédure de soumission plus facile. Dans ce cadre, la dématérialisation des marchés publics est un chantier clef pour le gouvernement tunisien, comme le montre l'expérience du Maroc (voir encadré 2.8).

La dématérialisation

La dématérialisation facilite l'accès des soumissionnaires à l'information (publication des offres), garantit la transparence du processus de passation des marchés (publication des résultats de l'appel d'offre), permet d'agréger des données sur les marchés publics, et finalement peut aussi permettre la soumission électronique.

La plateforme *www.marchéspublics.gov.tn* mise en place par la Commission supérieure des marchés publics permet la publication des appels d'offres et de leurs résultats. Toutefois, même si ces fonctionnalités sont prévues, le site n'est pas mis à jour régulièrement et certaines informations sont manquantes. Il est donc urgent que ces informations soient mises à jour et que la transmission d'information par les institutions publiques devienne obligatoire et systématique.

Le site permet également l'accès aux décrets et à la réglementation régissant les marchés publics. Ces informations sont publiées dans leur ensemble ainsi qu'une description des principaux intervenants dans le système des marchés publics. Également, il existe quelques données sur les marchés publics mais celles-ci ne précisent pas la durée concernée et ne permet pas de mesurer la performance du système.

Encadré 2.8. **Faciliter la constitution du dossier administratif des fournisseurs potentiels : l'expérience du Maroc**

Le Maroc a mis en place une *Base de données des fournisseurs* qui vise à simplifier les procédures de passation des marchés publics. En effet, les entreprises inscrites à la base de données n'auront plus à produire les pièces justificatives nécessaires à la constitution de leur dossier administratif à l'exception de la caution provisoire. La Trésorerie générale du royaume garantira néanmoins une vérification de pièces justificatives lors de l'inscription des entreprises à la base de données. Cette base fournit aux acheteurs publics une liste mise à jour de tous les fournisseurs potentiels.

Cette initiative s'inscrit plus largement dans un processus de dématérialisation de la commande publique lancée par la Trésorerie générale du royaume depuis janvier 2007 (*www.marchespublics.gov.ma*). Toutefois, en vue de garantir une réelle dématérialisation de la commande publique, le Maroc a opté pour une approche en plusieurs paliers (allant de janvier 2007 au 1er semestre 2010) pour activer les différentes fonctionnalités d'une plateforme électronique de marchés publics à savoir :

- Palier n°1 : mise en œuvre du portail et de la *Base de données des marchés publics* afin de garantir la publication et le suivi de l'exécution de la dépense publique (janvier 2007-mars 2009).
- Palier n°2 : mise en œuvre des plates-formes de dématérialisation des offres et de la *Base de données fournisseurs* en vue de favoriser le dépôt électronique (1er semestre 2010).
- Palier n°3 : mise en œuvre des places de marchés virtuelles (2ème semestre 2010).

Source : portail marocain des marchés publics, *www.marchespublics.gov.ma.*

Par ailleurs, les soumissionnaires ne disposent pas de la possibilité de soumettre leurs offres sur le site. Dans un second temps, la Tunisie souhaiterait que la plateforme devienne une réelle plateforme de passation électronique de marchés publics. L'Observatoire a évoqué à l'équipe de revue qu'une collaboration avec la Corée actuellement en cours pour mieux comprendre les fonctionnalités de leur plateforme de marchés publics électronique (KONEPS). Cette collaboration visera à soutenir la Tunisie dans la mise en place d'une plateforme électronique de marchés publics qui s'appellera TUNEPS. Cette plateforme couvrira dans un premier temps quelques ministères et institutions publiques pilotes et sera ensuite généralisée à l'ensemble du secteur public tunisien. Lors de la Conférence internationale sur le « Renforcement du cadre d'intégrité et de prévention de la corruption » qui s'est tenue les 13-14 février 2012, le Chili et l'Italie ont

également présenté leurs plates-formes électroniques de passation de marchés qui pourrait offrir d'autres modèles à la Tunisie en vue de la mise en place de sa propre plateforme (encadré 2.9). Certains enseignements peuvent être retirés de la comparaison entre la plateforme utilisée au Chili et en Corée.

Encadré 2.9. **Les différents usages d'une plateforme électronique au Chili et en Corée**

La plateforme électronique de marchés publics du Chili (*www.chilecompra.cl*) se caractérise par un degré important d'intégration entre les différents systèmes régissant les différentes phases du cycle de passation de marchés publics. Ce système a consacré un niveau extrêmement élevé de transparence envers tous les intervenants, principalement à travers la production de données précises sur les marchés publics. Il a par ailleurs favorisé les investigations sur les conditions d'attribution des marchés, renforçant ainsi le niveau global de l'intégrité du système chilien.

En Corée, le *Korea Online E-Procurement System* (KONEPS) est un système intégré de passation dématérialisée des marchés publics, qui couvre l'ensemble du territoire national et permet le traitement en ligne de l'intégralité de la procédure de passation d'un marché, de la demande d'achat au paiement. Grâce à ce système numérique, les associations de consommateurs et les entreprises participent à la surveillance de la gestion des fonds publics dans le domaine des marchés publics. Le système couvre toutes les étapes de la procédure, de celles situées en amont de la soumission à la gestion du contrat et au paiement. Par exemple, le service des marchés publics publie le cahier des charges des offres sur le KONEPS avant la publication de l'avis de marché, pour inciter les fournisseurs intéressés à faire des suggestions.

Ce système d'information permet également d'effectuer un suivi du paiement et de prévenir les risques qui menacent l'intégrité au cours de cette opération. L'entreprise soumet une facture et reçoit le versement sur présentation de justificatifs envoyés par un inspecteur de l'organisme utilisateur. Le système de paiement dématérialisé étant relié au système de règlement financier (*finance settlement*), l'organisme utilisateur, l'entreprise et la banque ont tous les trois accès aux informations sur le paiement. Pour éviter tout retard, le règlement est effectué en ligne, automatiquement, dans un délai de deux heures ouvrées à compter de la réception de la facture.

Source : OCDE (2007), *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264027534-fr* ; et OCDE (2010), « Conclusions de la 2ème réunion multilatérale sur les marchés publics », Rome, 14-15 juin 2010, OCDE, Paris.

Exécution et règlement définitif des marchés

Le règlement définitif des marchés publics constitue la phase finale de l'exécution. Il est du ressort de l'acheteur public qui évalue l'exécution du marché et fixe son montant exact. Il constitue la fin des obligations contractuelles du titulaire du marché. L'article 121 du Décret n°2002-3158 du 17 décembre 2002 dispose que : « Chaque marché doit faire l'objet d'un règlement définitif qui doit être soumis à la Commission des marchés compétente dans un délai ne dépassant pas 90 jours à compter de la réception définitive des prestations. »

Le dossier de règlement définitif comprend : une note de présentation, les décomptes définitifs, le tableau comparatif des prévisions et de réalisation, les procès verbaux de réception provisoire et définitifs, les délais, etc. À l'issue de l'approbation du règlement définitif, l'acheteur public libère toutes les cautions et garanties au profit du titulaire du marché.

Les résultats des enquêtes par les corps de contrôle horizontaux, comme le Contrôle général des services publics, le Contrôle général des finances, le Contrôle général des domaines de l'État et des affaires foncières, ont mis en avant les abus qui sont courants durant la phase d'exécution des marchés notamment au niveau :

- Des retards dans le règlement des sommes dues aux entrepreneurs et fournisseurs. Même si la réglementation oblige l'administration à s'acquitter des sommes dues dans un délai de deux mois, dans la réalité, des retards excessifs sont constatés pour le règlement des décomptes et factures des fournisseurs.
- Des retards dans les délais d'exécution en raison des avenants et des imprévus suite à une mauvaise définition des besoins ou à une interférence politique dans l'attribution du marché qui ne prend pas en compte les capacités technique du fournisseur d'exécuter réellement le marché.
- Des retards de règlement définitif du marché et de la libération des cautions.

En effet, comme le montre l'expérience de l'OCDE, il s'agit d'une phase particulièrement vulnérable. Les risques les plus fréquents pour l'intégrité sont notamment :

- pratiques abusives du contractant dans la mise en œuvre du contrat, en particulier pour ce qui concerne la qualité, les prix et le calendrier ;

- insuffisance du contrôle exercé par les agents publics ou collusion entre le contractant et le fonctionnaire chargé de superviser le déroulement des opérations ;
- opacité du choix des sous-traitants et partenaires ou manque de responsabilisation de ces derniers ;
- absence de supervision des agents publics ;
- séparation insuffisante des missions financières, notamment pour ce qui touche au paiement.

Une attribution des marchés qui soit transparente et basée sur la mise en concurrence ainsi que des mécanismes de contrôles interne et externe efficaces permettrons de garantir une meilleure exécution des marchés dans les délais impartis. Le contrôle et la vérification de l'exécution des marchés par les citoyens directement à travers la publication sur le portail des marchés publics des rapports d'achèvement de l'exécution des marchés ou la publication de descriptions détaillées en temps réel de l'état d'avancement du projet, peuvent d'une part réduire les risques de retard dans l'exécution et d'autre part garantir que l'acheteur public s'efforce de respecter le calendrier de paiement. Ainsi au Mexique par exemple un portail en ligne à été mis en place pour suivre l'état d'avancement des marchés de travaux par localité, le portail fournit également le calendrier de paiement.

Pistes de réflexion pour la Tunisie : mettre en place des mesures spécifiques pour promouvoir l'intégrité dans les marchés publics

En plus des propositions qui ont été faites précédemment sur la manière de renforcer le cadre d'intégrité dans le secteur public, cette dernière section propose quelques mesures plus spécifiques qui pourraient être introduites dans les marchés publics.

Prévenir les conflits d'intérêts

Les conflits d'intérêts sont parmi les principaux risques liés à l'intégrité dans les marchés publics. Dans cette perspective il est essentiel de développer des normes éthiques spécifiques aux agents en charge des marchés publics.

Comme il a été mentionné précédemment, il est d'abord important d'adopter certaines mesures au niveau organisationnel pour éviter les risques de conflits d'intérêts. Le gouvernement tunisien pourrait s'inspirer des expériences dans les pays de l'OCDE pour assurer une séparation des tâches et compétences dans l'ensemble du cycle des marchés publics (voir encadré 2.10).

Par ailleurs, les agents chargés des marchés publics doivent avoir un comportement compatible avec la mission d'intérêt public de leur institution et éviter par conséquent les situations de conflits d'intérêts. La Tunisie ne dispose pas de mesures spécifiques pour prévenir les conflits d'intérêts. Comme il a été évoqué dans le chapitre 1, la Tunisie devrait envisager de développer un cadre réglementaire pour définir, prévenir et sanctionner les conflits d'intérêts.

Des dispositions spécifiques aux acheteurs publics pourraient y être incluses, par exemple l'interdiction d'accepter tout cadeau, compte tenu des risques liés à leurs fonctions. Afin de communiquer ces obligations, il est aussi possible de développer un code de déontologie ou des lignes directrices qui peuvent s'adapter au contexte de chaque institution publique. Au Mexique par exemple, la Commission Fédérale d'Électricité (CFE), qui est le fournisseur, producteur et distributeur d'électricité publique, a mis en place plusieurs mesures pour prévenir les conflits d'intérêt et renforcer l'intégrité des agents publics (encadré 2.11).

Encadré 2.10. **Séparation des tâches et compétences**

- Les entités : en Allemagne et en Autriche, par exemple, il y a une séparation entre les entités administratives qui ont besoin de biens et services spécifiques et celles qui passent le marché.
- Les fonctions : en Turquie, par exemple, il y a une séparation nette entre la planification stratégique, la budgétisation et le suivi des performances, la comptabilité et la notification, et le contrôle interne.
- Les étapes de la procédure de passation des marchés : aux États-Unis par exemple, l'autorisation d'engager les dépenses, l'approbation des principales étapes de la procédure, les recommandations d'adjudication et le paiement doivent être des démarches distinctes.
- Les aspects commerciaux et techniques : au Royaume-Uni, par exemple, l'évaluation commerciale doit être effectuée séparément de l'évaluation technique et les informations sont regroupées pour venir éclairer la recommandation d'adjudication.
- Les aspects financiers : le contrôle *ex ante* effectué par les services financiers et la transaction financière devraient être des opérations distinctes. En particulier, les missions incombant à l'agent chargé d'autoriser le paiement et à celui responsable des aspects comptables ne peuvent être confiées à une seule et même personne (Irlande, Luxembourg, Turquie par exemple).

Source : OCDE (2007), *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264027534-fr*.

Mettre en place des procédures pour permettre aux agents de faire rapport d'abus dans les marchés publics

Le gouvernement tunisien doit donner les moyens aux agents publics de faire rapport d'abus dans les marchés publics. Pour cela, des procédures clairement définies pourraient être établies afin de signaler les comportements fautifs. Ceux-ci incluent notamment : un bureau des réclamations interne, une ligne d'appel directe, un médiateur extérieur ou un système de déclaration électronique protégeant l'anonymat de la personne qui signale une anomalie tout en permettant les demandes d'éclaircissements.

Encadré 2.11. **Code de conduite de la Commission Fédérale d'Électricité (CFE) du Mexique**

Le Code de conduite de la CFE définit les valeurs et les normes de comportement, que doivent adopter les agents publics. Ce code est basé sur le Code fédéral de déontologie pour les fonctionnaires (FCEPS) et décrit comme ses principales valeurs de la responsabilité, l'honnêteté et le respect.

Il donne un aperçu des attitudes et des comportements attendus de ses employés lors de l'exécution de leurs tâches, et souligne l'importance de la responsabilisation. Il souligne également que l'honnêteté implique la probité, la transparence et l'efficacité lors de l'utilisation des fonds publics alloués à la CFE. Depuis 2003, une Commission consultative est chargée de veiller au respect du code ainsi que son interprétation. Le code est périodiquement révisé (au moins une fois tous les trois ans).

Le code interdit l'acceptation ou la sollicitation faite par les employés de tout type de faveur, d'avantage, donation ou gratification dans l'exercice de leurs fonctions. Elles interdisent également l'utilisation des ressources CFE (fonds publics, l'information, ou autres) pour des intérêts personnels, ou de favoriser ou de nuire à des partis politiques ou associations.

Source : OCDE (2013), « Public Procurement Review of the Electric Utility of Mexico, Towards Procurement Excellence in the Comisión Federal de Electricidad », document interne, directorat de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.

Une loi favorable à la protection des dénonciateurs doit être mise en place en Tunisie, comme mentionné précédemment. Celle-ci permettra de créer un cadre favorable aux agents qui souhaiteraient dénoncer une anomalie. Le cadre juridique devrait définir des actes répréhensibles, les sanctions et les moyens appropriés pour les appliquer d'une manière efficace, de façon proportionnelle et en temps opportun. Il convient

également d'interdire expressément toute forme de représailles. Toutefois, le gouvernement tunisien a mis en place en mai 2012, un portail d'alerte (*www.anticorruption-idara.gov.tn*) afin de promouvoir et de dénoncer des abus et de la corruption administratives. À l'initiative du ministre chargé de la Réforme administrative, ce portail permet aux citoyens, aux fonctionnaires et aux entreprises de signaler en ligne et de manière anonyme les abus observés dans le cadre de leur interaction avec l'administration publique et de suivre le traitement de ses signalements par les autorités concernées. Toutefois, il n'existe pas pour l'instant de cadre juridique de protection des dénonciateurs. Également, les autorités en charge d'enquêter sur les affaires qui y sont signalés ne sont pas mentionnées sur le portail.

L'une des principales difficultés à régler est d'assurer la protection des fonctionnaires qui signalent une anomalie contre les représailles, en particulier au moyen d'une protection juridique, de la protection des informations relatives à leur vie privée, de l'anonymat ou de la création d'une commission de protection. Il faut en même temps veiller à ce que la gestion des réclamations soit bien documentée et impartiale pour éviter de nuire indûment à la réputation des personnes touchées par les allégations.

Remarque : L'OCDE a développé, dans le cadre de ses activités avec le G20, des principes ainsi qu'une étude comparative pour aider les pays dans la mise en place d'un cadre juridique pour protéger les fonctionnaires qui signalent une anomalie contre des représailles. Cette étude pourra fournir une source de bonnes pratiques pour le gouvernement tunisien, qui envisage de développer un cadre juridique pour protéger les dénonciateurs[2].

Mécanismes de recours

Le Comité d'enquête et de suivi au sein de la Commission supérieure des marchés fournit un système de recours administratif aux entreprises. Il a été instauré par le Premier ministre en 2003. Ce comité est constitué d'un juge à la Cour des comptes et de deux contrôleurs du Corps de contrôle général des services publics et du Corps de contrôle général des finances. Les plaintes peuvent être adressées au comité durant toutes les phases du cycle de marchés publics (passation, attribution, etc.). Le comité peut également auditer des marchés déjà conclus ou en cours d'exécution.

Les soumissionnaires peuvent, au cours du délai de trois jours suivant la publication des résultats, présenter une requête au sujet des résultats de la mise en concurrence, auprès du Comité de suivi et d'enquête sur les marchés publics. Dès réception de cette requête, le comité en transmet une copie ayant date certaine de sa réception à l'acheteur public concerné. L'acheteur public suspend les procédures de signature du marché jusqu'à la réception de l'avis du comité. Le comité statue sur ces requêtes reçues dans un délai

de dix jours ouvrables à compter de la date de réception de la réponse de l'acheteur public, accompagnée de tout éclaircissement demandé. Le processus de plainte se structure de la manière suivante : *i)* réception de la requête ; *ii)* examen rapide ; *iii)* formulation d'une note afin que l'acheteur public suspende automatiquement le processus ; *iv)* examen du dossier en détail, et soumission d'un avis final au Premier ministre afin qu'il tranche la question.

Le comité fournit également un service d'assistance aux entreprises en termes d'interprétation des législations/réglementations. Le comité a reçu un nombre de requêtes très important – 195 requêtes en 2009, 248 requêtes en 2010 et 308 requêtes en 2011 (dont 63 % étaient fondées et concernaient des spécifications techniques orientées, des offres techniques anormalement basses, délais court pour la préparation des offres). Par ailleurs, le comité a été consulté 34 fois en 2009 et 33 en 2011 en matière d'interprétation de la législation. Les avis du Comité de suivi et d'enquête sur les marchés publics sont publiés sur le site web relevant de l'Observatoire national des marchés publics.

L'article 5 du Décret n°2002-3158 du 17 décembre 2002 stipule que le marché doit comporter des dispositions relatives au règlement des litiges. Le règlement des litiges se fait soit à l'amiable soit par voie de justice. Le règlement à l'amiable se fait par le chef de l'administration de l'acheteur public ou par la commission des marchés compétente (article 85 du décret). Le recours à la justice peut se faire par l'une des parties contractantes qui peut soumettre le litige soit au tribunal administratif soit à l'arbitrage.

Remarque : Ce mécanisme de recours doit être renforcé de manière prioritaire. Ce comité doit disposer d'un pouvoir exécutoire de rendre des décisions finales alors qu'il est aujourd'hui tributaire d'une décision du Premier ministre, ce qui le rend tributaire de l'autorité politique. Les agents participant au réexamen devraient être protégés de toute pression extérieure. Les fournisseurs potentiels devraient avoir la possibilité de s'adresser au tribunal administratif pour un réexamen de la décision finale de l'autorité chargée des marchés publics.

Mécanismes de contrôle institutionnels et sociaux

Corps de contrôle

Comme mentionné dans le chapitre 1, il existe au sein de l'administration, en plus des inspections départementales, trois grands corps généraux de contrôle : le Contrôle général des services publics, le Contrôle général des finances, le Contrôle général des domaines de l'État et des affaires foncières. Il y a aussi le Haut comité du contrôle administratif et

financier qui est chargé de coordonner les programmes de ces organes de contrôle. Ces corps, outre leur mission de contrôle, exercent aussi une mission consultative en matière de textes visant à organiser et moderniser l'administration.

Le système de contrôle en Tunisie pose certains problèmes en matière d'indépendance (leurs ordres de mission par exemple sont établis par l'exécutif), de coordination et de collaboration ainsi les différents corps ne se transmettent pas l'information systématiquement et leurs missions de contrôle horizontal se chevauchent. Il semblerait que l'historique de la création de ces corps a abouti à créer un climat de méfiance entre eux. Ainsi, le Contrôle général des services publics a été établi au sein du Bureau du Premier ministre, le Contrôle général des finances quant à lui relève du ministère des Finances, alors que le Contrôle général des domaines de l'État et des affaires foncières relève du ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières, et le Haut comité du contrôle administratif et financier relève de la Présidence. Par ailleurs, le Contrôle d'État contrôle les dépenses publiques utilisées au sein des établissements publics et le Service général des dépenses publics effectue un contrôle a priori sur les dépenses.

Par ailleurs, la Cour des comptes effectue un contrôle a postériori et détermine elle-même ses missions.

La multiplication de ces corps de contrôle risque d'aboutir à une duplication des contrôles horizontaux. Toutefois, un processus de réflexion sur la fusion de certains corps est en cours pour rendre le contrôle plus efficace et assurer qu'il s'oriente vers l'accompagnement des gestionnaires en vue de limiter les risques de mauvaise gestion des fonds publics (voir chapitre 1).

Dans le cadre d'une réforme globale de la gestion des finances publiques pour orienter celle-ci vers une gestion par objectif, la fonction de contrôle est elle aussi amenée à se réformer pour passer du contrôle a priori au contrôle a posteriori.

Remarque : L'échange systématique d'informations entre les contrôles internes et externes pourrait aussi être encouragé pour optimiser l'exploitation des informations produites par les différents audits (voir aussi chapitre 1). Enfin, la fréquence des audits dans les marchés publics pourrait être liée à certains facteurs, par exemple : la nature et l'ampleur des risques ou le volume et la valeur qui s'y attache, les différents types d'achat, la complexité, la sensibilité ou la spécificité du marché visé (par exemple en cas de dérogation aux règles d'appel à la concurrence). Quelque soit la réforme mise en place, il est nécessaire que celle-ci rationalise les mécanismes contrôle et confère une plus grande indépendance aux corps de contrôle.

Contrôle social

Comme indiqué précédemment, le gouvernement devrait œuvrer à créer un partenariat avec la société civile et le secteur privé pour garantir la transparence et l'intégrité des marchés publics.

Encadré 2.12. **Contrôle direct des marchés publics par la société : le « témoin social » au Mexique**

Le témoin social est un représentant de la société civile qui agit en qualité d'observateur extérieur lors de la passation d'un marché. Conformément à la recommandation de Transparencia Mexicana, les institutions publiques mexicaines qui le souhaitent font appel à cette démarche depuis plusieurs années pour promouvoir la transparence, réduire le risque de corruption et améliorer l'efficacité de la procédure en général. En plus d'apporter une caution publique à la procédure, le témoin social formule également des recommandations d'application facultative pendant et après.

Le témoin social doit être une personnalité publique honorable, reconnue et digne de confiance, indépendante des parties concernées par la passation du marché. Il a librement accès à l'intégralité des informations et documents relatifs à la passation du marché et peut participer aux étapes cruciales de la procédure, notamment :

- vérifier la base de l'offre et l'avis de marché ;
- participer en qualité d'observateur à toutes les réunions organisées avec les soumissionnaires potentiels pour lever les doutes qu'ils pourraient avoir ;
- recevoir les déclarations unilatérales d'intégrité des parties ;
- assister à la remise des propositions techniques et financières ;
- participer en qualité d'observateur à la réunion au cours de laquelle les résultats de l'adjudication sont annoncés.

Depuis décembre 2004, les critères de participation à la passation d'un marché en qualité de témoin social sont strictement réglementés. Le témoin social doit notamment :

- prouver qu'il n'est pas un agent public ;
- prouver qu'il n'a pas d'antécédents pénaux et n'a jamais été sanctionné ou radié ;
- s'engager officiellement à ne pas participer à un marché public susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts (en raison de l'existence d'un lien familial ou personnel, ou d'intérêts commerciaux par exemple) ;
- connaître les règles juridiques applicables en matière de passation des marchés (ou, à défaut, suivre une formation proposée par le gouvernement).

Le témoin social est passible de sanctions s'il ne respecte pas les normes éthiques ou divulgue des informations sur la procédure.

Encadré 2.12. **Contrôle direct des marchés publics par la société : le « témoin social » au Mexique** (*suite*)

L'intervention du témoin social s'est révélée positive lors de la passation du marché pour les assurances par la Commission Fédérale de l'Électricité (*Comision Federal de Electricidad*). En l'espèce, les recommandations du témoin social ont permis d'améliorer la procédure de manière significative, par exemple d'augmenter de 50 % le nombre de soumissionnaires, de prolonger le délai de soumission et d'apporter des réponses plus précises et plus claires aux questions des soumissionnaires. Le gouvernement estime que cette intervention a permis de réaliser une économie de 26 millions USD sur le coût total de ce marché.

La liste des témoins sociaux agréés peut être consultée sur le site Internet du ministère de l'Administration publique : *www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/u naop1.htm.*

Source : OCDE (à paraître), *Public Procurement Review of the Mexican State's Employees' Social Security and Social Services Institute: A Strong Procurement Function for a Healthy Public Service*, Éditions OCDE, Paris.

Outre leur participation à l'élaboration et à la mise en place des réformes en matière de marchés publics, la société civile peut jouer un rôle de « scrutateur » des marchés publics. En effet, le Mexique a par exemple adopté cette approche en favorisant le contrôle direct des marchés publics par la société (encadré 2.12).

Notes

1. Décret 2002-3158 du 17 décembre 2002 portant réglementation des marchés publics tel que modifié et complété par le Décret n°2003-1638 du 4 aout 2003, le Décret n°2004-2551 du 2 novembre 2004, le Décret n°2006-2167 du 10 aout 2006, Décret n°2007-1329 du 4 juin 2007, le Décret n°2008-561 du 4 mars 2008, le Décret n°2008-2471 du 5 juillet 2008, le Décret n°2008-3505 du 21 novembre 2008 et le Décret n°2009-3018 du 19 octobre 2009.
2. Les Principes et l'étude sont accessibles sur le site suivant : *www.oecd.org/dataoecd/42/43/48972967.pdf.*

Bibliographie

OCDE (à paraître), *OECD Public Procurement Review of the United States Federal Government*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (à paraître), *Public Procurement Review of the Mexican State's Employees' Social Security and Social Services Institute: A Strong Procurement Function for a Healthy Public Service*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2007), *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*, Éditions OCDE, Paris, doi : *10.1787/9789264027534-fr*.

OCDE (2011a), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, doi : *10.1787/gov_glance-2011-fr*.

OCDE (2011b), *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, Éditions OCDE, doi : *10.1787/9789264056626-fr*.

OCDE (2012), « Rapport au Conseil sur la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité dans les marchés publics », OCDE, Paris.

OCDE (2013), « Public Procurement Review of the Electric Utility of Mexico, Towards Procurement Excellence in the Comisión Federal de Electricidad », document interne, directorat de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.

Annexe A

Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public (1998)

LE CONSEIL,

VU l'Article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques ;

CONSIDERANT qu'un comportement éthique dans le service public contribue à la qualité de la démocratie et au progrès économique et social en améliorant la transparence et les performances des institutions publiques ;

CONSIDERANT que les préoccupations de plus en plus marquées que suscite parmi les citoyens la confiance dans les institutions publiques constituent aujourd'hui un problème important du point de vue de la gestion publique et sur le plan politique pour les pays membres de l'OCDE ;

RECONNAISSANT que les réformes du secteur public se traduisent par des modifications fondamentales de la gestion publique qui posent de nouveaux défis dans le domaine de l'éthique ;

RECONNAISSANT que si les gouvernements agissent dans des cadres culturels, politiques et administratifs différents, ils sont souvent confrontés aux mêmes problèmes éthiques et les réponses qu'ils y apportent dans le cadre de leur gestion de l'éthique présentent des caractéristiques communes ;

RECONNAISSANT que les pays membres ont le souci de traiter la question des normes éthiques dans la vie publique en renforçant les efforts déployés par les gouvernements pour améliorer les comportements éthiques ;

COMPTE tenu de l'engagement politique des gouvernements des pays membres, dont témoignent les actions qu'ils ont engagées pour réexaminer et redéfinir le cadre de gestion de l'éthique dans le service public ;

CONSIDERANT que l'intégrité du service public est essentielle si l'on veut que les marchés mondiaux prospèrent et que les accords internationaux soient respectés ;

COMPTE tenu de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, qui a été signée le 17 décembre 1997 ;

COMPTE tenu des autres évolutions récentes qui font progresser la compréhension et la coopération internationales dans la promotion d'une culture éthique dans le service public, notamment la Résolution relative à la lutte contre la corruption adoptée en décembre 1996 par l'Organisation des Nations unies, qui comprend le Code international de déontologie de la fonction publique, la Convention interaméricaine contre la corruption adoptée en mars 1996 par l'Organisation des états américains, le Programme d'action contre la corruption approuvé en novembre 1996 par le Conseil de l'Europe qui prévoit notamment l'élaboration d'un Code international de conduite des agents de la fonction publique, ainsi que l'adoption par le Conseil européen, le 28 avril 1997, du Plan d'action pour la lutte contre la criminalité organisée, et, le 26 mai 1997, de la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne ;

RECONNAISSANT que les pays membres ont besoin d'un point de référence pour combiner les différents éléments d'un système efficace de gestion de l'éthique, en fonction des situations politiques, administratives et culturelles qui leur sont propres ;

Sur la proposition du Comité de la gestion publique ;

I. RECOMMANDE aux pays membres de prendre des mesures de façon à veiller au bon fonctionnement des institutions et des systèmes destinés à encourager un comportement conforme à l'éthique dans le service public. Ce résultat peut être obtenu :

- en développant et en réexaminant périodiquement les politiques, les procédures, les pratiques et les institutions influençant le comportement éthique dans le service public ;
- en soutenant les actions conduites par les pouvoirs publics pour maintenir des normes de conduite élevées et contrer la corruption dans le secteur public ;

- en insérant la dimension éthique dans les structures de gestion pour s'assurer que les pratiques de gestion sont en accord avec les principes du service public ;
- en combinant judicieusement les systèmes de gestion de l'éthique fondés sur des idéaux et les systèmes fondés sur le respect de normes ;
- en évaluant les effets des réformes de la gestion publique sur les comportements éthiques dans le service public ;
- en utilisant comme guide les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public afin de garantir des normes de conduite élevées en matière d'éthique, comme indiqué dans l'annexe.

II. CHARGE le Comité de la gestion publique de :

- analyser les renseignements communiqués par les pays membres sur la manière dont ils appliquent ces principes dans leurs contextes nationaux respectifs. L'objet de l'analyse est de fournir des éléments d'information afin d'appuyer les actions engagées par les pays membres en vue de maintenir un bon fonctionnement des institutions et des systèmes visant à promouvoir l'éthique et à prévenir la corruption ;
- appuyer les efforts des pays membres visant à améliorer les comportements dans le service public, notamment en facilitant les processus d'échange d'informations et de diffusion des pratiques prometteuses dans les pays membres ;
- présenter dans deux ans un rapport analysant les expériences, les actions et les pratiques dans les pays membres qui se sont révélées efficaces dans un contexte national déterminé.

Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public

Avant-propos

Des normes de conduite élevées dans le service public constituent désormais une question politique essentielle pour les gouvernements des pays membres de l'OCDE. Les réformes de la gestion publique impliquant une plus grande déconcentration des responsabilités et une plus grande liberté d'action pour les détenteurs d'une charge publique, les contraintes budgétaires et les nouvelles formes de prestation des services publics

remettent en cause les valeurs traditionnelles du service public. La mondialisation et la poursuite du développement des relations économiques internationales, notamment les échanges et les investissements, nécessitent des normes de conduite élevées et identifiables dans le service public lorsque les différents pays traitent les uns avec les autres. La riposte à la corruption est aussi complexe que le phénomène lui-même et nécessite, pour aboutir, toute une série de mécanismes intégrés, notamment des systèmes efficaces de gestion de l'éthique. Les préoccupations de plus en plus marquées que suscitent la baisse de confiance dans les institutions publiques et la corruption conduisent les gouvernements à revoir leurs conceptions en matière de comportement éthique.

En réponse aux défis mentionnés plus haut, les principes suivants ont été énoncés par les pays membres. Les 12 principes visent à aider les pays à réexaminer les institutions, les systèmes et les mécanismes qu'ils ont mis en œuvre pour promouvoir l'éthique dans le service public. Ils identifient les fonctions d'orientation, de gestion ou de contrôle qui permettent d'évaluer les systèmes de gestion de l'éthique. Ces principes s'inspirent de l'expérience des pays de l'OCDE et traduisent des conceptions communes quant à une gestion efficace de l'éthique. Les pays membres détermineront leur propre façon d'équilibrer les différents éléments ayant valeur d'idéal et ceux fondés sur le respect des règles afin de parvenir à un cadre efficace adapté à leur propre situation.

Les principes peuvent être utilisés par les responsables de l'administration tant au niveau national qu'à l'échelon infranational. Les dirigeants politiques peuvent y avoir recours pour examiner les régimes de gestion de l'éthique et évaluer le degré auquel les principes éthiques sont effectivement mis en œuvre dans l'ensemble de l'administration. Ces principes sont conçus comme un instrument que les pays de l'OCDE adapteront à leur situation nationale. Les principes ne sont suffisants en eux-mêmes – ils doivent être considérés comme un moyen d'intégrer la gestion de l'éthique dans le cadre plus large de la gestion publique.

Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public

Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires

Les détenteurs d'une charge publique ont besoin de connaître les principes et les normes fondamentales qu'ils sont censés appliquer dans leur travail ainsi que les limites de ce qui constitue un comportement acceptable. Un énoncé concis et faisant l'objet d'une large publicité des valeurs et

principes éthiques fondamentaux qui guident le service public, par exemple sous la forme d'un code de conduite, peut y contribuer en créant une conception commune au sein de l'administration publique et plus largement dans la société.

Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique

Le cadre juridique constitue le point de départ d'une communication des normes et principes minimums de conduite obligatoires à tous les détenteurs d'une charge publique. Les lois et les réglementations devraient énoncer les valeurs fondamentales du service public et constituer un cadre afin de définir des orientations, procéder à des enquêtes et engager des sanctions disciplinaires et des poursuites.

Les détenteurs d'une charge publique devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique

L'intégration professionnelle devrait contribuer au développement de la faculté d'appréciation et des compétences indispensables permettant aux détenteurs d'une charge publique d'appliquer les principes éthiques à des cas concrets. La formation facilite la sensibilisation aux problèmes éthiques et peut développer des compétences essentielles pour l'analyse éthique et le raisonnement moral. Un avis impartial peut contribuer à créer un environnement dans lequel les détenteurs d'une charge publique sont plus disposés à affronter et à résoudre les tensions d'ordre éthique. Des mécanismes de conseils et de consultations internes devraient être mis en place afin d'aider les détenteurs d'une charge publique à appliquer les normes éthiques fondamentales dans le cadre professionnel.

Les détenteurs d'une charge publique devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent des actes répréhensibles

Les détenteurs d'une charge publique ont besoin de connaître leurs droits et leurs obligations quant à la mise en évidence d'actes répréhensibles réels ou présumés dans le cadre du service public. Il devrait exister notamment des règles et procédures claires que les agents doivent suivre et une chaîne de responsabilité bien définie. Les détenteurs d'une charge publique ont également besoin de savoir de quelles protections ils bénéficieront lorsqu'ils révéleront des actes répréhensibles.

L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique

Les responsables politiques ont le devoir de maintenir un niveau élevé de rectitude dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Leur engagement est démontré par l'exemple et par des mesures qui ne peuvent être prises qu'à l'échelon politique, par exemple en mettant en place des dispositifs législatifs et institutionnels qui renforcent les comportements éthiques et sanctionnent les actes répréhensibles, en fournissant des moyens et des ressources suffisantes pour les activités relatives à l'éthique dans l'ensemble de l'administration et en évitant l'exploitation des règles et lois en matière d'éthique à des fins politiques.

Le processus de prise de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôle

Le public a le droit de savoir comment les institutions publiques utilisent les pouvoirs et les ressources qui leur sont confiés. La surveillance exercée par le public devrait être facilitée par des procédures transparentes et démocratiques, par le contrôle parlementaire et par l'accès aux informations officielles. La transparence devrait en outre être renforcée par des mesures telles que des systèmes de divulgation de l'information et la reconnaissance du rôle que jouent des médias actifs et indépendants.

Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé

Des règles claires définissant les normes éthiques devraient guider le comportement des détenteurs d'une charge publique dans leurs relations avec le secteur privé, par exemple en ce qui concerne les marchés publics, la sous-traitance ou les conditions d'emploi dans le secteur public. L'interaction croissante entre les secteurs public et privé exige qu'une plus grande attention soit portée aux valeurs du service public et elle exige que les partenaires extérieurs s'engagent à respecter ces mêmes valeurs.

Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique

Un cadre organique qui encourage des normes de conduite élevées en fournissant des incitations appropriées à un comportement conforme à l'éthique, comme des conditions de travail et une évaluation efficace des performances, a une incidence directe sur la pratique quotidienne des valeurs et des normes éthiques du service public. Les gestionnaires ont un rôle important à jouer à cet égard en assurant une direction cohérente et en

se comportant en modèles exemplaires sur le plan de l'éthique et de leur conduite dans leurs relations professionnelles avec les dirigeants politiques, les autres détenteurs d'une charge publique et les citoyens.

Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique

Les politiques et pratiques de gestion devraient permettre de démontrer l'attachement d'un organisme aux normes éthiques. Il ne suffit pas que les administrations publiques se contentent de se doter de structures fondées sur le respect de règles. Les seuls systèmes fondés sur le respect de règles peuvent involontairement encourager certains détenteurs d'une charge publique à se contenter d'opérer à la limite de comportements répréhensibles, en faisant valoir que s'ils n'enfreignent pas la loi, ils agissent de manière conforme à l'éthique. Les pouvoirs publics ne devraient pas seulement définir les normes minimales en deçà desquelles les actions d'un agent public ne seront pas tolérées mais aussi énoncer clairement un ensemble de valeurs du service public auxquelles les agents devraient aspirer.

Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique

Les conditions d'emploi dans le service public, par exemple les perspectives de carrière, le développement personnel, ou un niveau approprié de rémunération, ainsi que les politiques de gestion des ressources humaines devraient créer un environnement qui conduise à un comportement conforme à l'éthique. Le respect de principes fondamentaux, comme le mérite qui doit être garanti de façon cohérente dans le recrutement et la promotion, permet de mettre en œuvre le principe d'intégrité dans le service public.

Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte devraient être mis en place dans le service public

Les détenteurs d'une charge publique devraient rendre compte de leurs actions devant leurs supérieurs, et, de manière plus large, vis-à-vis du public. L'obligation de rendre compte devrait porter à la fois sur le respect des règles et des principes éthiques et sur les résultats obtenus. Les mécanismes permettant de rendre compte peuvent être internes à un organisme, ou bien concerner l'ensemble de l'administration. Les mécanismes visant à renforcer l'obligation de rendre compte peuvent être

conçus de manière à permettre des contrôles appropriés tout en ménageant une gestion suffisamment flexible.

Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif

Des mécanismes permettant de détecter des actes répréhensibles comme la corruption et d'enquêter de manière indépendante à leur sujet sont un élément indispensable d'une infrastructure de l'éthique. Il faut disposer de procédures fiables et de ressources pour surveiller les manquements aux règles du service public, les signaler et enquêter sur ces manquements ; il faut disposer également de sanctions administratives ou disciplinaires adaptées afin de décourager les comportements fautifs. Les gestionnaires devraient exercer un jugement approprié lors de la mise en œuvre de mécanismes résultant de la nécessité de mener des actions dans ce domaine.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2013 07 2 P) ISBN 978-92-64-19356-7 – n° 60550 2013

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie

Sommaire

Résumé

Introduction

Principales conclusions et propositions d'action

Chapitre 1. Cadre d'intégrité et de prévention de la corruption

Chapitre 2. Renforcer l'intégrité dans les marchés publics : une zone à risque

Annexe A. Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public (1998)

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264193574-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-19356-7
42 2013 07 2 P

9 789264 193567