

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 :

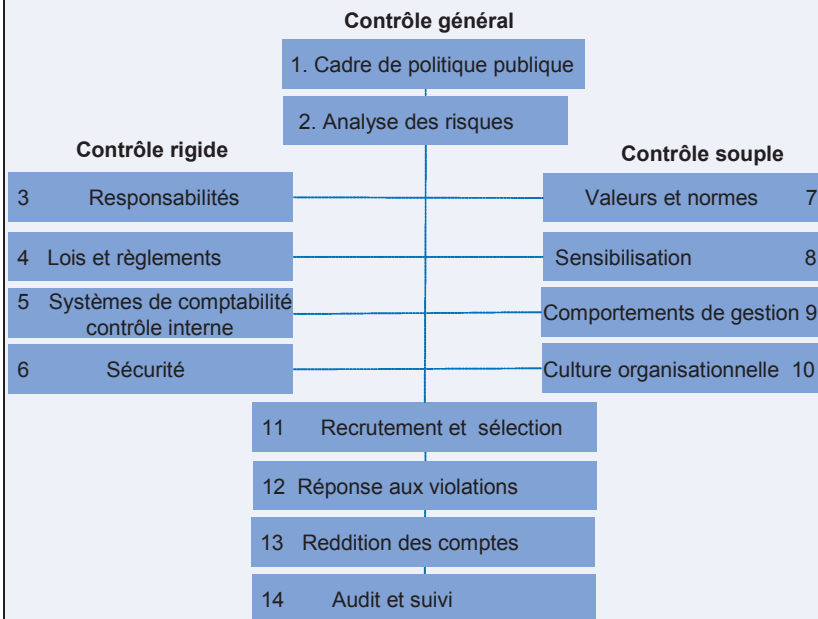
- L'auto-évaluation : SAINT est un outil d'auto-évaluation. L'organisation elle-même doit prendre l'initiative de tester son intégrité. Ainsi, l'évaluation s'appuie sur les expériences, les connaissances et les opinions du personnel. L'organisation révèle ses propres faiblesses et le personnel fait des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

présupposés 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 nationale d'investigation sur la corruption et les malversations, 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 recherche 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 boîtes 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 collectivités 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 Président¹. 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.

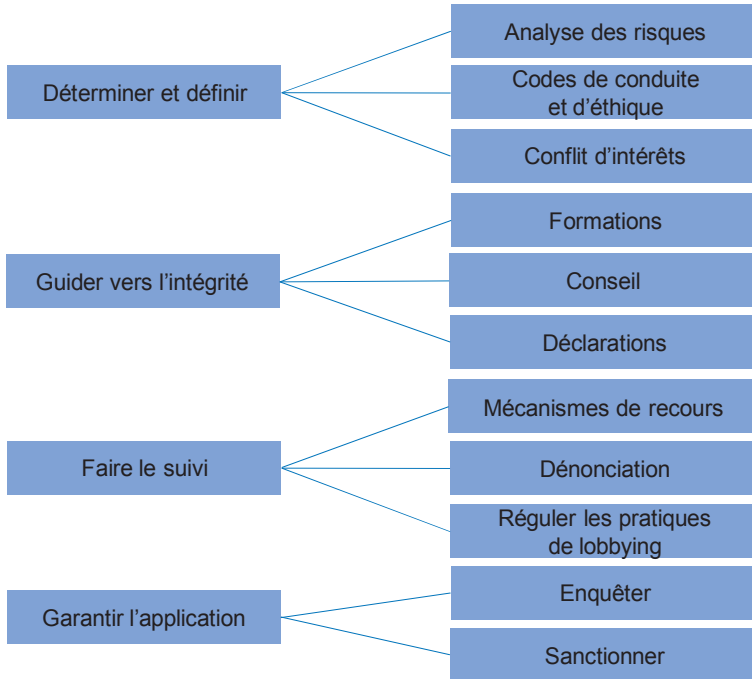
L'expérience des pays de l'OCDE, montre qu'un cadre global de prévention de la corruption doit viser à définir : *i)* les principes et les valeurs de base de l'administration publique ; *ii)* les mécanismes de formation et de conseil pour aider les fonctionnaires publics à adapter les principes d'intégrité 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 judiciaires 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 connaître 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 responsabilités².

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

Divulgaration 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.

Divulgaration 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/conflictinterest.

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.

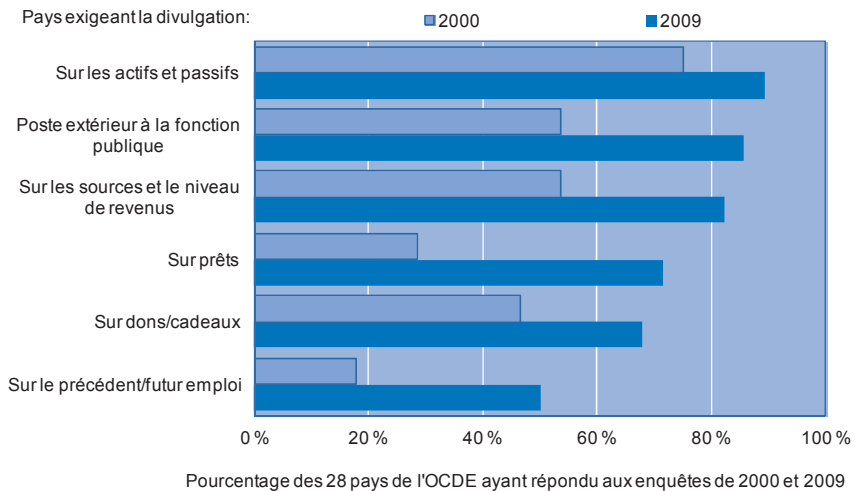
Les déclarations d'intérêts

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 terme³.

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 juges⁴. Les travaux de l'Assemblée nationale constituante à ce sujet ont donné lieu 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 Unies, 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/?cot e=GOV/PGC/GF%282009%291&doclanguage=en.
- OCDE (2009b), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264061675-fr.



Extrait de :

OECD Integrity Review of Tunisia

The Public Sector Framework

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264194175-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Cadre d'intégrité et de prévention de la corruption », dans *OECD Integrity Review of Tunisia : The Public Sector Framework*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264193574-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.