

Financé
par l'Union européenne



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Promotion de la bonne gouvernance et lutte contre la corruption

(SNAC Tunisie)

Activité T3.3 : Apporter des outils et des méthodologies ainsi que consolider les capacités pour soutenir la conception de l'analyse des trois grands secteurs (douanes, administration fiscale et administration des biens) devant être menée par les Cellules respectives de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

Document technique Outil d'évaluation des risques et orientation

Luís DE SOUSA et Paulo MORAIS,
Experts du Conseil de l'Europe

5 mai 2014

Pour de plus amples informations sur le thème de la publication, veuillez contacter :

Division Criminalité économique
Service de la lutte contre la criminalité
Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél : +33 390 21 56 73 / Fax : +33 388 41 27 05
Email : guillaume.parent@coe.int
Site internet : www.coe.int/economiccrime

Le présent document a été élaboré avec le soutien financier de l'Union européenne. Les auteurs assument l'entière responsabilité des opinions exprimées dans ce document, qui ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe.

Table des matières

Table des matières	iii
1. Pourquoi est-il important d'évaluer les risques de corruption ?	1
<i>Pour préserver le principe de la responsabilité</i>	1
<i>Pour renforcer la transparence</i>	1
<i>Pour limiter les monopoles décisionnels</i>	1
<i>Pour réduire le risque d'abus de fonction</i>	1
2. Quel est l'impact de la corruption dans le secteur public ?	2
<i>Tous les organismes du secteur public sont exposés aux risques de corruption, sous une forme ou une autre</i>	2
<i>Ces risques sont susceptibles de se poser à tous les niveaux d'une organisation publique, de concerner toutes les fonctions et activités, et d'impliquer potentiellement toute partie prenante, en interne comme en externe</i>	2
<i>Les organismes publics qui gèrent des fonds publics sont plus vulnérables aux risques de corruption et doivent faire l'objet d'une attention particulière</i>	2
<i>Lorsqu'il y a effectivement corruption, cela entraîne pour l'État un certain nombre de conséquences à court et long terme, notamment :</i>	2
3. Les facteurs de risque : dimensions	2
<i>Facteurs externes</i>	2
<i>Facteurs internes</i>	2
<i>Facteurs individuels</i>	3
4. Sur quoi se focalise l'évaluation des risques de corruption ?	3
5. Quelles sources utiliser ?	4
<i>Rapports sur la performance (auto-évaluation), rapports d'audit interne et rapports d'analyse des réclamations</i>	4
<i>Rapports d'audit externe et enquêtes pénales (évaluation externe)</i>	4
<i>Rapports d'évaluation du pays (évaluation d'expert)</i>	4
<i>Notations (évaluation par les usagers)</i>	4
<i>Enquêtes (évaluation générale)</i>	4
<i>Enquêtes sur les fonctionnaires - pour comprendre les déterminants de la corruption spécifiques à l'institution (notamment pots-de-vin, népotisme, ingérence politique, fraude etc.), le degré de pouvoir discrétionnaire/pratiques informelles, la performance et la gouvernance</i>	4
<i>Enquêtes commerciales et financières – pour comprendre les sources de corruption liées à la gestion des biens publics qui limitent la concurrence sur le marché et sapent les possibilités de croissance économique dans le pays</i>	4
<i>Enquête spécialisée ou groupes de réflexion - pour étudier un secteur ou groupe cible spécifique au sein duquel la corruption est perçue comme endémique. Cet outil fournit des informations de fonds qui ne peuvent pas être facilement recueillies dans des enquêtes générales</i>	4
6. Gestion du risque : niveaux d'intervention	4
<i>Gérer les gens :</i>	4
<i>Gérer les relations extérieures :</i>	4
<i>Gérer les services et produits :</i>	5
<i>Gérer l'information :</i>	5
<i>Gérer les biens publics :</i>	5
7. Processus d'évaluation des risques	5
<i>Étape 1. Identifier les secteurs et domaines à risque</i>	5
<i>Étape 2. Évaluer la fréquence et l'impact du risque</i>	6
A – PROBABILITÉ D'OCCURRENCE :	6
B – IMPACT VRAISEMBLABLE :	6
<i>Étape 3. Établir un rapport d'évaluation du risque</i>	7

<i>Étape 4. Gestion du risque</i>	7
<i>Étape 5. Suivre et évaluer l'intégrité</i>	8
8. Principes directeurs pour un bon Outil d'évaluation du risque	8

1. Pourquoi est-il important d'évaluer les risques de corruption ?

Pour préserver le principe de la responsabilité

L'évaluation des risques de corruption donne des informations supplémentaires pour permettre aux organismes publics et aux Ministres d'assumer leurs responsabilités lorsqu'ils rendent compte devant le Parlement de la manière dont les ressources et biens publics sont gérés.

Pour renforcer la transparence

Les évaluations du risque de corruption visent à donner une image claire, complète et équilibrée de l'impact réel du phénomène.

Pour limiter les monopoles décisionnels

Les évaluations des risques de corruption permettent aux organismes publics de détecter les monopoles décisionnels *de facto* et *de jure* et d'agir préventivement pour éviter les abus.

Pour réduire le risque d'abus de fonction

L'administration publique fonctionne sur la base d'un mandat de compétence. La délégation d'autorité ne doit pas être confondue avec la liberté d'agir unilatéralement, que ce soit légalement ou illégalement, en violation du consentement du mandant.

2. Quel est l'impact de la corruption dans le secteur public ?

Tous les organismes du secteur public sont exposés aux risques de corruption, sous une forme ou une autre.

Ces risques sont susceptibles de se poser à tous les niveaux d'une organisation publique, de concerner toutes les fonctions et activités, et d'impliquer potentiellement toute partie prenante, en interne comme en externe.

Les organismes publics qui gèrent des fonds publics sont plus vulnérables aux risques de corruption et doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Lorsqu'il y a effectivement corruption, cela entraîne pour l'État un certain nombre de conséquences à court et long terme, notamment :

- une perte financière directe et un gaspillage de ressources ;
- une atteinte à la réputation et une perte de confiance du public dans la manière dont l'État gère les actifs publics ;
- des conséquences pénalisantes pour le personnel de l'organisme concerné et, plus généralement, pour son « esprit de corps » ; et
- des coûts supplémentaires dus aux activités d'audit et d'investigation.

3. Les facteurs de risque : dimensions

Facteurs externes

Ce sont des facteurs qui échappent au contrôle de l'organisme, mais auxquels ce dernier doit s'intéresser. Par exemple, la bulle de l'immobilier peut aboutir à une augmentation non maîtrisée des demandes de nouveaux permis de construire et des chantiers de construction. Les gestionnaires de l'urbanisme et experts chargés d'estimer les prix du foncier seront alors soumis à une énorme pression.

Facteurs internes

Ce sont les facteurs relevant de la sphère de contrôle de l'organisme et résultant de la manière dont il est organisé et fonctionne, par exemple le manque de clarté des procédures de management ; la médiocrité des conditions de travail et salariales de groupes vulnérables à haut risque ; une supervision inadéquate du personnel ; le laxisme du leadership ou encore la faiblesse des contrôles internes

Facteurs individuels

Ces facteurs concernent les motivations individuelles des agents ayant des conséquences directes sur la réputation et le fonctionnement de l'organisme ; ainsi, l'endettement personnel, l'addiction au jeu, au sexe et à la drogue peuvent amener certains membres du personnel à abuser de leurs prérogatives.

4. Sur quoi se focalise l'évaluation des risques de corruption ?

La **cartographie des risques** devrait indiquer le niveau du risque de corruption après avoir évalué les facteurs clés ci-dessous :

- probabilité plus ou moins élevée d'occurrence de corruption dans l'organisme qui gère des biens publics – cartographier toutes les réclamations, investigations, éléments d'information concernant la performance de l'organisme, et organiser régulièrement des réunions multi-parties prenantes pour identifier et analyser les structures propices à la corruption dans le secteur concerné ;
- forces et faiblesses sur le plan juridique, organisationnel, managérial et des procédures qui facilitent ou empêchent les pratiques corrompues dans l'organisme concerné ;
- évaluation de la performance réelle de ces systèmes formels selon une grille d'analyse SWOT ;
- niveau de gravité de l'impact potentiel de la corruption sur les ressources et la réputation de l'organisme concerné ;
- mesure de l'écart-type entre les estimations de la valeur du foncier public et les prix du marché pour estimer les pertes potentielles.

5. Quelles sources utiliser ?

Rapports sur la performance (auto-évaluation), rapports d'audit interne et rapports d'analyse des réclamations

Rapports d'audit externe et enquêtes pénales (évaluation externe)

Rapports d'évaluation du pays (évaluation d'expert)

Notations (évaluation par les usagers)

Enquêtes (évaluation générale)

Enquêtes sur les fonctionnaires - pour comprendre les déterminants de la corruption spécifiques à l'institution (notamment pots-de-vin, népotisme, ingérence politique, fraude etc.), le degré de pouvoir discrétionnaire/pratiques informelles, la performance et la gouvernance.

Enquêtes commerciales et financières – pour comprendre les sources de corruption liées à la gestion des biens publics qui limitent la concurrence sur le marché et sapent les possibilités de croissance économique dans le pays.

Enquête spécialisée ou groupes de réflexion - pour étudier un secteur ou groupe cible spécifique au sein duquel la corruption est perçue comme endémique. Cet outil fournit des informations de fonds qui ne peuvent pas être facilement recueillies dans des enquêtes générales.

6. Gestion du risque : niveaux d'intervention

Gérer les gens :

Délégation de pouvoir ; emploi dans le secteur privé après avoir quitté le secteur public ; procédures de recrutement et de sélection (accent particulier sur les intérêts privés) ; emploi ou activité accessoire ; supervision du personnel.

Gérer les relations extérieures :

Relations d'affaires avec le secteur privé ; cadeaux, hospitalité et gratifications ; conflits d'intérêt ; parrainage de manifestations.

Gérer les services et produits :

Relations clients ; relations et liens de loyautés à l'égard de groupes sociaux ; fonctions réglementaires ; allocation de ressources.

Gérer l'information :

Abus d'informations confidentielles.

Gérer les biens publics :

Acquisition, vente, transfert, concession, échange de biens appartenant à l'État ; préservation du patrimoine de l'État.

7. Processus d'évaluation des risques

Étape 1. Identifier les secteurs et domaines à risque

Dans le rapport déjà présenté, et pour ce qui est des pouvoirs conférés aux diverses DG du Secrétariat d'État pour la Gestion des Biens publics par les Décrets Lois 90-1070 et 99-1235 du 18/06/1990 et du 31/05/1999 et leurs amendements, les secteurs d'action montrant une plus grande propension au risque de corruption ont été identifiés comme étant ceux qui sont susceptibles d'accentuer des situations de violations des principes de l'intérêt public, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la transparence, de l'équité, de l'impartialité, de la bonne foi et de la bonne administration.

Les domaines pouvant présenter des risques de corruption et d'infractions associées sont les suivants :

- la gestion des biens domaniaux de l'État, notamment l'achat, la vente, la location, l'échange et la concession de biens publics ainsi que l'estimation de la valeur des biens ;
- l'octroi, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, du droit d'usufruit de terres agricoles appartenant à l'État ;
- la supervision des biens de l'État et les processus relatifs à cette supervision ;
- les conseils concernant des projets et le lancement de travaux concernant des bâtiments utilisés par les pouvoirs publics ;
- le recrutement de personnel, en particulier pour ce qui est des spécialistes amenés à faire l'estimation de la valeur de biens immeubles.

Étape 2. Evaluer la fréquence et l'impact du risque

Niveau de risque		Fréquence probable		
		Elevée	Moyenne	Faible
Impact anticipé	Elevé	<i>Très élevé</i>	<i>Elevé</i>	<i>Moyen</i>
	Moyen	<i>Elevé</i>	<i>Moyen</i>	<i>Faible</i>
	Faible	<i>Moyen</i>	<i>Faible</i>	<i>Très faible</i>

A – Probabilité d'occurrence :

- **Elevée** : le risque naît d'une lacune structurelle ou dans les procédures, d'où un problème récurrent dans l'organisme concerné.
- **Moyenne** : le risque est associé à un dysfonctionnement sporadique au niveau des procédures.
- **Faible** : le risque survient uniquement dans des circonstances exceptionnelles.

B – Impact vraisemblable :

- **Elevé** : le risque identifié peut entraîner des pertes financières significatives pour l'État et de graves violations des principes associés à l'intérêt public, sapant la crédibilité de l'organisme concerné.
- **Moyen** : le risque peut entraîner des pertes financières pour l'État et perturber le fonctionnement normal de l'organisme concerné.
- **Faible** : le risque en question n'a aucune chance de causer une perte financière pour l'État, ni de constituer une infraction pouvant nuire de manière significative à l'image et à la performance de l'organisme concerné.

Compétences	Risques potentiels	Niveau de risque			Contrôles internes			Mesures de contrôle à adopter
		Fréquence	Impact	Niveau de risque	Ressources	Procédures de responsabilisation	Niveaux d'efficacité	

Étape 3. Établir un rapport d'évaluation du risque

- Compréhension des processus d'activité et du soutien aux opérations par le biais d'ateliers/entretiens avec des parties prenantes clés pour passer en revue les processus, notamment leur documentation explicative.
- Identification et évaluation des risques de fraude pour chaque processus de chaque DG et application de la détermination appropriée des critères d'évaluation de la probabilité d'occurrence et de l'impact du risque.
- Après avoir élaboré et renseigné des Plans spécifiques d'évaluation des risques, obtention des résultats des évaluations du risque de fraude.
- Élaboration de recommandations pour réduire le risque de fraude.

Étape 4. Gestion du risque

Désigner un service ou un médiateur pour la gestion de l'intégrité. Cet organe ou instance doit être doté de ressources appropriées et de l'indépendance statutaire nécessaires pour exercer son mandat. Ses compétences devraient être clairement annoncées, ainsi que la personne à qui il doit rendre compte et dans quels termes (pour éviter toute emprise). Cet organe devrait agir de sa propre initiative, sur demande de sa hiérarchie et en cas de plaintes de citoyens. S'il est amené à procéder à des investigations en cas de malversations potentielles, il devrait être en mesure :

1. de déterminer les faits essentiels – véracité et crédibilité des allégations ;
2. de passer en revue les contrôles internes dont les modalités auraient pu être violées ;
3. d'examiner toute violation des politiques et procédures des DG ;
4. d'envisager de restreindre l'accès aux informations concernant des suspects potentiels ;
5. d'examiner les preuves initiales et leur préservation ;
6. De prendre des mesures pour protéger les documents et enregistrements (processus de recueil des informations) ;
7. d'identifier et de sécuriser les preuves numériques ;
8. de préparer le plan d'évaluation des risques ;
9. d'examiner les méthodes les plus appropriées pour le recueil des preuves ;
10. d'examiner la manipulation continue ;
11. d'examiner la gestion d'entreprise et la documentation nécessaire ;
12. d'examiner les textes législatifs et réglementaires applicables ;

13. d'étudier la possibilité de recourir à une expertise extérieure – avocats, auditeurs judiciaires, etc. ;
14. d'examiner l'opportunité de saisir des entités externes – service anticorruption, services d'enquête judiciaire de la police, bureau du procureur etc. ;
15. de déterminer si l'infraction a été commise et quelles sont les situations à l'origine de sa commission ;
16. d'examiner les solutions possibles et les mesures à prendre ;
17. d'envisager des sanctions ; et
18. d'examiner les questions liées à la réputation de l'organisme et à l'intérêt public.

Les rapports du Service ou Médiateur pour la gestion de l'intégrité devraient être rendus publics.

Etape 5. Suivre et évaluer l'intégrité

- Démarrer avec un objectif clair.
- Choisir des indicateurs qui sont pertinents, sont susceptibles de justifier une action et sont complémentaires.
- Choisir une ou des méthodologies d'évaluation appropriées.
- Désigner une équipe d'évaluation de l'intégrité (dont les membres sont choisis en interne et à l'extérieur ; garantir des standards élevés d'objectivité et d'impartialité).
- Associer tous les services à cette évaluation régulière de l'intégrité.
- Organiser régulièrement des réunions de consultation avec les parties prenantes.
- Enfin, publier le rapport pour consultation publique sur le site internet de l'organisme concerné.

8. Principes directeurs pour un bon Outil d'évaluation du risque

1. Les outils d'évaluation des risques et plans de prévention sectoriels devraient être alignés sur des priorités fixées dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.
2. Les outils d'évaluation devraient être contextualisés en fonction du pays – critères d'appropriation.
3. La méthodologie doit être rigoureuse : elle doit respecter les normes internationales en matière de rigueur technique – collecter des données

provenant de sources diversifiées (enquêtes, données administratives, statistiques nationales, société civile).

4. La sélection des indicateurs et de la méthode d'évaluation doit être transparente et participative – elle devrait faire partie d'un dialogue social plus large (équipe de recherche composée d'experts universitaires de la mesure, ONS et comité directeur – orientation tout au long des travaux et responsabilité de la présentation des résultats – légitimité/crédibilité de l'évaluation).
5. Les résultats de l'évaluation sont destinés à conseiller en matière de politique interne, mais doivent être accessibles publiquement via le site internet de la DG – cela fait partie de la stratégie participative.
6. Les indicateurs devraient mettre en relief les secteurs à risque et prendre en compte les groupes vulnérables.
7. Il convient de développer la capacité des parties prenantes nationales.
8. L'outil doit avoir un bon rapport qualité-prix et être rapide à utiliser.
9. Les résultats sont largement diffusés.
10. L'évaluation est renouvelée.