



Atelier consacré aux méthodologies de l'analyse de risques (T3.3)

Mardi, 18 juin 2013
9h 00 – 17h 00

Hôtel Golden Tulip El Mechtel

Financé
par l'Union Européenne



UNION EUROPÉENNE



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe



Council of Europe
Conseil de l'Europe

Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional

Promotion de la bonne gouvernance, la lutte
contre la corruption et le blanchiment
d'argent

Council of Europe
Conseil de l'Europe

Financé
par l'Union Européenne



UNION EUROPÉENNE



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Atelier

Les méthodologies de l'analyse de risques : Appui aux Cellules de bonne gouvernance dans la conception d'analyses sectorielles

Tunis, 18 juin 2013

Pourquoi mener une évaluation des risques ?

- S'attaquer à la corruption mais par où commencer?
- Pour organiser la riposte, il faut avoir bien identifié le problème
- Il est possible d'avoir une perception de ce problème mais il faut être en mesure d'en évaluer la taille et de qualifier les formes en présence?
- En général, les informations à disposition sont limitées
- L'intérêt de disposer d'un diagnostic en profondeur du problème grâce à **l'évaluation des risques**
- L'évaluation des risques est une approche visant à :
 - identifier les risques de corruption dans une institution (un secteur/un système)
 - identifier les facteurs permettant à la corruption de se développer
 - identifier les formes existantes de corruption

Définir la corruption

- *La corruption* est un concept très large, sujet à de multiples interprétations
- Pour le Conseil de l'Europe, elle est au cœur de ses préoccupations car elle touche :
 - les performances de l'Etat (les services publics)
 - le comportement des agents
- Le détournement de fonctions officielles pour un intérêt personnel (en place du Bien commun)

« *l'abus des responsabilités conférées pour s'enrichir personnellement* »

Les formes les plus courantes de corruption

- corruption (active et passive)
- petite corruption
- dessous-de-table
- corruption politique
- conflit d'intérêt
- patronage
- népotisme
- clientélisme
- pot-de-vin
- corruption administrative
- extorsion
- grande corruption
- fraude
- trafic d'influence
- détournement de fonds
- captation de l'Etat

Voir le Glossaire d'U4 http://www.u4.no/glossaire/?locale=fr_FR

Diagnostiquer et mesurer la corruption (les risques de corruption)

La mesure offre des informations limitées

- *En général* des perceptions
- *Parfois* une expérience
- *Toujours*, une perspective limitée

Est-ce que cette information est suffisante pour initier des mesures de réforme?

• L'information sur les défauts du système manque

- Est-ce que le problème réside dans une législation inadéquate ou lacunaire ?
- Est-ce que les procédures sont défectueuses (ex: une excessive discrétion)?
- Y-a-t 'il une supervision et une responsabilité efficace ?
- Quels sont les facteurs alimentant ces pratiques?

Un diagnostic plus abouti est nécessaire pour définir un projet de réforme

Modélisation des institutions

Cadre législatif

Lois et règlements qui gouvernent le fonctionnement institutionnel

Cadre organisationnel

- Architecture institutionnelle
- Politiques et procédures pour mettre en œuvre la mission
- Fonctions spécifiques

Performance de l'institution

- Conformité aux lois et procédures
- Prestation du service



Influences
historiques,
culturelles et
politiques

Méthodologie du Conseil de l'Europe

Centrée sur les situations/fonctions en contact direct avec le risque de corruption/engagées dans sa prévention

- Gestion financière
- Gestion des ressources humaines
- Autres fonctions vulnérables
- Responsabilité/Supervision (y compris les mécanismes de plainte)
- Ethique et cadre d'intégrité
- Transparence
 - clarté (simplification) & transparence des procédures
 - clarté & transparence des procédure de prise de décision (restreint la discrétion)
 - accès à l'information
- Politiques anti-corruption

Méthodologies du Conseil de l'Europe

Cadre législatif

Lois et règlements qui gouvernent le fonctionnement institutionnel

Cadre organisationnel

- Architecture institutionnelle
- Politiques et procédures pour mettre en œuvre la mission
- Fonctions spécifiques

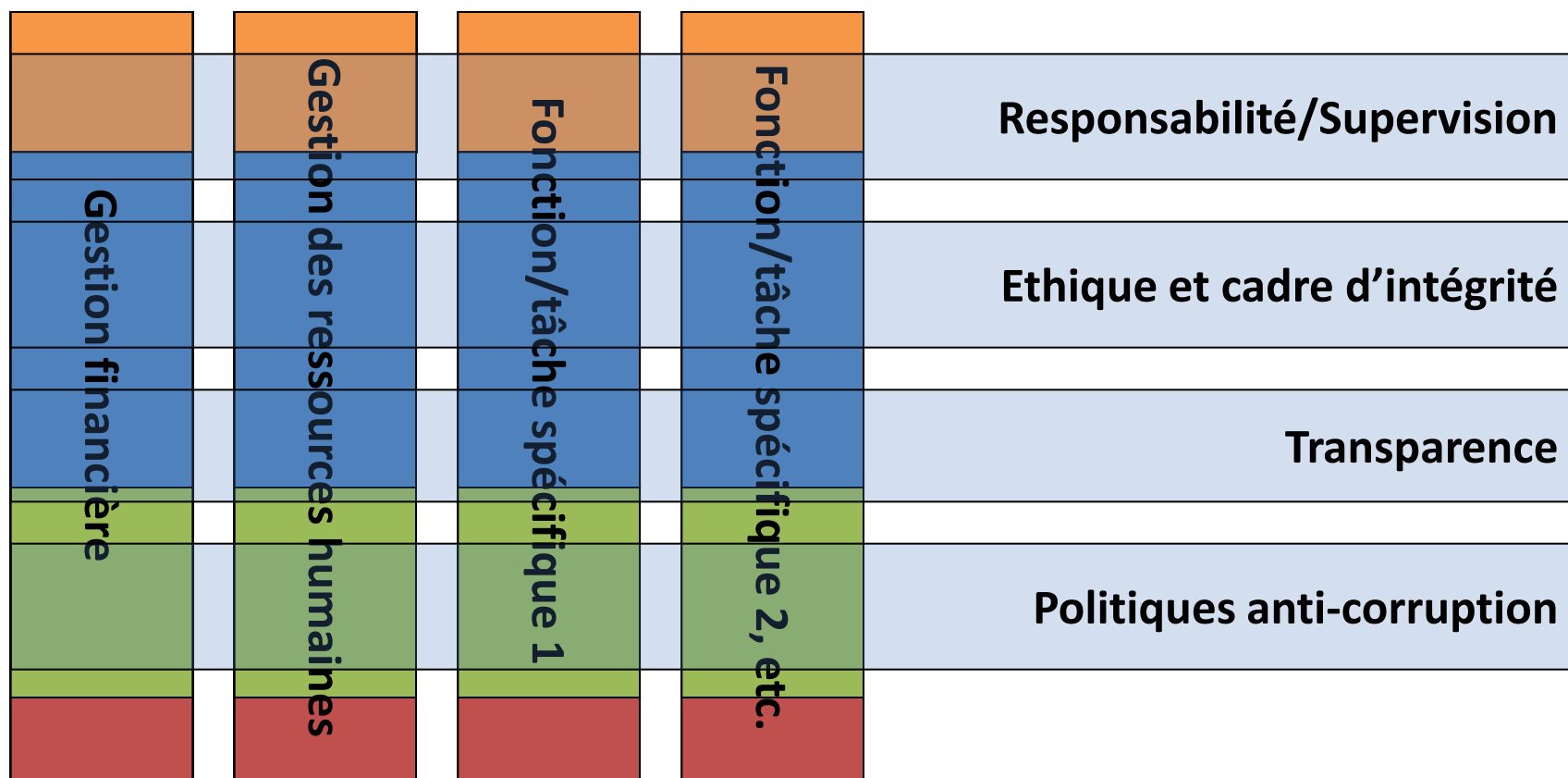
Performance de l'institution

- Conformité aux lois et procédures
- Prestation du service



**Influences
historiques,
culturelles et
politiques**

Les situations/fonctions en contact direct avec le risque de corruption/engagées dans sa prévention



Questionnaire visant à évaluer le risque dans une institution

- A. Rôle de l'organisation
- B. Budget
- C. Gestion des ressources humaines
- D. Procédures et chaîne de prise de décision
- E. Enregistrement
- F. Transparence
- G. Accès à l'information
- H. Cadre éthique et d'intégrité
- I. Mécanisme de responsabilité
- J. Notification interne des infractions éthiques
- K. Mécanismes de plainte
- L. Procédures disciplinaires et sanctions
- M. Secteurs vulnérables
- N. Politique anti-corruption, codes de conduite et réglementation éthique

Les éléments de l'analyse du risque

1. Cartographier le système

- Cette methodology intègre une cartographie partielle des zones de risques les plus courantes
 - Gestion financière
 - Gestion des ressources humaines
 - Responsabilité/Supervision
 - Ethique et cadre d'intégrité
 - Transparence
 - Politiques anti-corruption
- Elle couvre les fonctions vulnérables
 - Allocation des financements ou autres bénéfices
 - Recevoir des paiements
- Ainsi que d'autres risques

2. Repérer les faiblesses grâce auxquelles la corruption se développe

3. Evaluer le sérieux de chaque risque

Evaluer les risques de corruption

2 éléments doivent être pris en compte:

Impact du risque X probabilité qu'il existe

L'impact doit être pris en compte selon:

- les conséquences économiques
- Les conséquences sociales (et culturelles)

La probabilité dépend d'abord de :

- L'efficacité des mesures préventives
- L'éventualité de la détection/la possibilité de sanctions

Cette approche permet de hiérarchiser les problèmes.



Tableau de bord

Fonction institutionnelle	Risque potentiel	Facteurs de développement	Impact	Proba- bilité	Niveau de risque
Gestion financière					
Gestion des ressources humaines					
Allocation des financements ou autres bénéfiques					
Recevoir des paiements					

Sources d'information

Documentaires

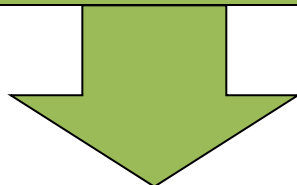
- Les rapports existants et études (y compris les enquêtes, les conclusions des groupes rapprochés, etc.)
- La législation, les règlements internes
- Les procédures et méthodes

Entrevues

- Les cadres des institutions concernées, certaines discussions de groupes
- Les cadres des autres institutions comme l'inspection générale, l'Ombudsman
- Les autres organisations comme les associations spécialisées
- Les usagers des services publics concernés/les clients des institutions

Le déroulé de l'évaluation

- Déterminer qui conduit l'évaluation (interne ou externe)
- Compléter le questionnaire visant à évaluer le risque institutionnel
- Compiler la liste des sujets nécessitant une analyse plus profonde
- Sur cette base, adapter (en partie) le questionnaire en vue d'une distribution plus large
- Assurer le suivi du/des questionnaire(s)
- Analyser toutes les pistes, en appliquant si possible les approches de qualification du risque
- Mettre en valeur les bonnes pratiques!
- Organiser les résultats (rapport)



L'évaluation du risque de corruption fait parti du cycle des réformes

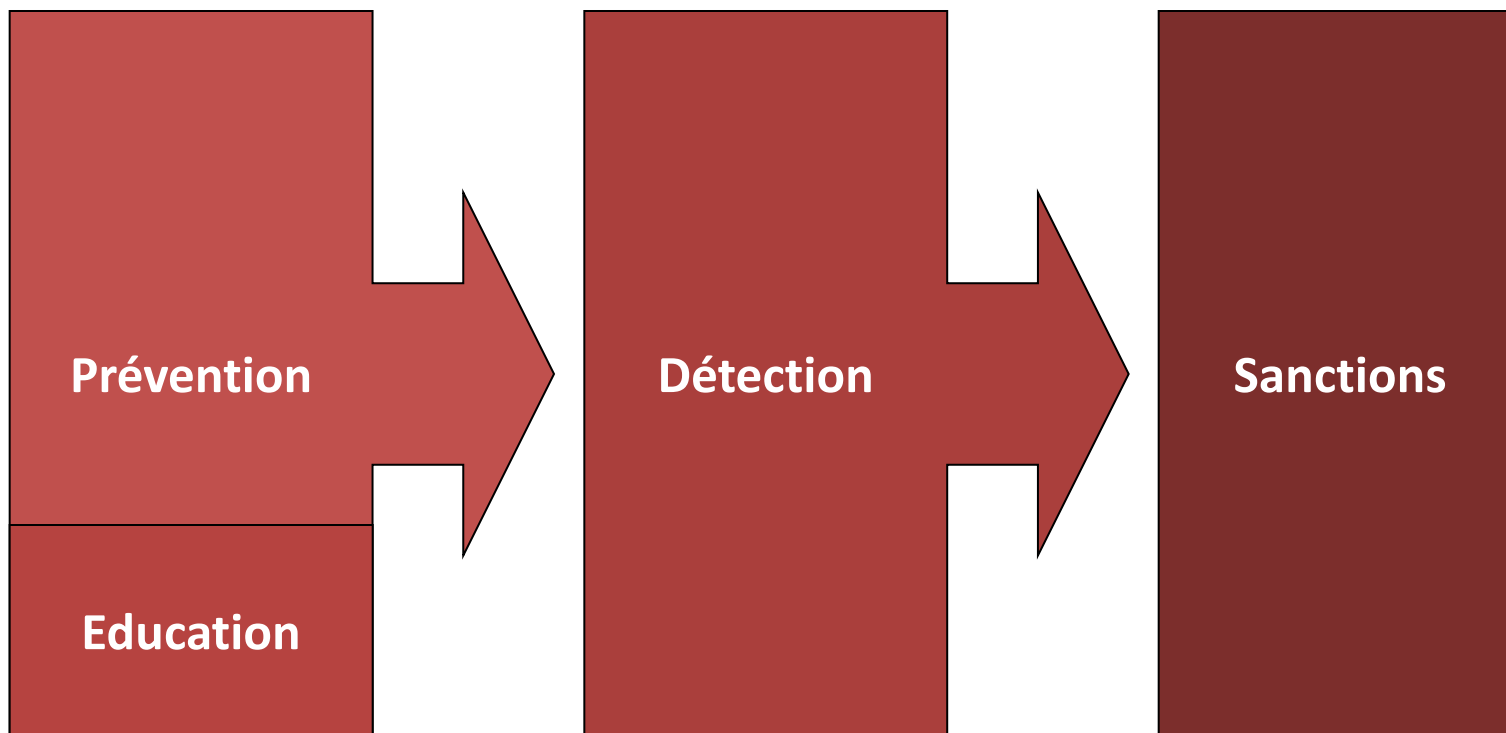


```
graph TD; A[Lancer une évaluation du risque de corruption] --> B[Définir des réformes]
```

Lancer une évaluation du risque
de corruption

Définir des réformes

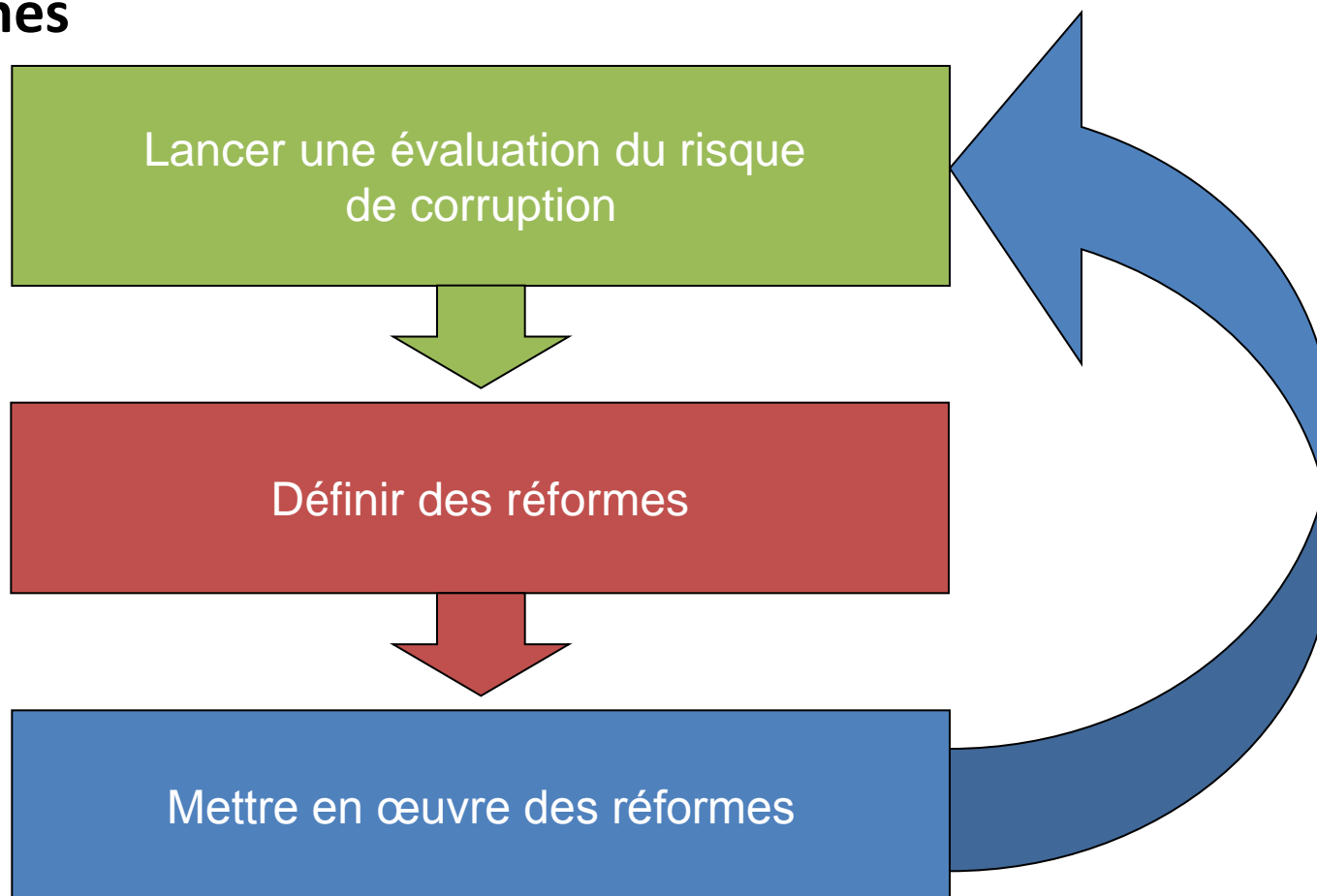
Les piliers de l'anti-corruption



Bonnes pratiques en matière de définition des réformes

- Participation des cadres des institutions/secteurs
- Dialogue entre experts du secteur et experts en charge de la gouvernance
- Recours à des experts indépendants
- Participation des autres partis prenants comme la société civile
- Prise en compte du contexte local dans la mise en oeuvre de bonnes pratiques
- Prise en compte de la faisabilité (ex: coût)
- Anticipation des conséquences négatives

L'évaluation du risque de corruption fait parti du cycle des réformes





Council of Europe
Conseil de l'Europe
www.coe.int

Promotion de la bonne gouvernance et lutte
contre la corruption et le blanchiment d'argent

Questionnaire sur les risques en détail

A. Rôle de l'organisation

1. Quelles sont les fonctions de l'organisation (ex: ministère, subdivision d'un ministère) ?
2. Est-ce que l'organisation est dotée d'une « déclaration de mission » ou de tout autre document décrivant sa fonction et son rôle ? Est-ce que les agents sont au fait de cette fonction/ce rôle ? Est-ce que les agents la considèrent juste et appropriée ?
3. Est-ce que les subdivisions principales de cette organisation sont dotées d'une « déclaration de mission » ou de tout autre document décrivant sa fonction et son rôle ? Est-ce que les agents sont au fait de cette fonction/ce rôle ? Est-ce que les agents la considèrent juste et appropriée ?
4. Est-ce que les agents de cette organisation disposent d'une description de poste précise ou de termes de référence ? Est-ce que les agents ont connaissance de ceux-ci ?

B. Budget

5. Quel est la taille du budget de l'organisation ?
6. Quelle est la répartition des dépenses entre les salaires, les investissements, les achats de biens et services et tout autre type de dépense ?
7. Quel est la taille moyenne des achats/investissements réalisés par l'organisation : y-a-t-il un nombre significatif de très grands achats/investissements en moyenne chaque année (ou l'an dernier) ?
8. Quel pourcentage des achats/investissements réalisé par l'organisation est soumis à appel d'offres ?
9. Quel est le niveau de complexité technique des dépenses réalisées par l'organisation ? Qui prend les décisions les plus complexes et sur quelle base ?
10. Est-ce que les décisions de dépenses pour les achats importants sont très centralisées (ex : elles nécessitent la signature d'un haut responsable) ou très décentralisées ?

B. Budget (suite)

11. Est-ce que les décisions de dépenses pour les achats mineurs sont très centralisées (ex : elles nécessitent la signature d'un haut responsable) ou très décentralisées ?

12. Est-ce que l'organisation perçoit des revenus du public ou de clients désignés (taxation, paiement pour services ou locations...) ? Quel système est utilisé pour enregistrer, encaisser et contrôler ces paiements? Sous quelle forme ces paiements sont perçus ?

C. Gestion des ressources humaines

13. Combien d'agents votre organisation emploie-t-elle ?
14. Combien d'entre eux sont employés au siège (ex : au département) et combien sur le terrain (ex : autres agents publics comme les enseignants) ?
15. Quelle proportion a le statut de fonctionnaire, quelle proportion est employée en période probatoire, quelle proportion est employée comme temporaire/contrats de courte durée ?
16. Est-ce que l'organisation contrôle ou évalue le taux de rotation du personnel ? Est-ce que ce taux est considéré comme haut, bas ou moyen ?
17. Existe-t-il des règles internes organisant le recrutement en complément des dispositions contenues dans le statut de la fonction publique ?
18. Quelle proportion des décisions de recrutement, prises par un cadre, est contraire à la recommandation du comité ad hoc chargé du recrutement ?

C. Gestion des ressources humaines (suite)

19. Est-ce que les procédures de recrutement pour le personnel des postes à risques comprennent des critères visant à évaluer leur intégrité ?

20. Est-ce que les candidats pour des postes d'agents sont interrogés/examinés afin de garantir qu'ils/elles ne sont engagés dans aucune autre activité externe ou ne détiennent aucun intérêt externe susceptible d'être en conflit ou empêcher le bon exercice de leurs tâches officielles ?

21. Est-ce que les agents ont une connaissance claire de toute situation représentant un conflit d'intérêt ?

22. Est-ce que tout agent profite d'une procédure d'initiation comme une formation initiale ?

23. Si oui, est-ce que ces formations comprennent les règles d'intégrité ? Est-ce que cette formation est répétée, en particulier dans les cas de promotion ou tout autre changement de carrière ?

C. Gestion des ressources humaines (suite)

24. Est-ce que les agents jugent ces formations adéquates pour faire face à toute situation ?

25. Quelle est la personne désignée pour porter conseil ? Dans le cas d'hésitations, est-ce que les agents peuvent se tourner vers des collègues sur une base informelle avant de s'adresser à leur supérieur en ligne ? Peuvent-ils/elles chercher conseil ailleurs ?

26. Est-ce que les agents jugent leur salaire adéquat, juste suffisant ou insuffisant pour garantir un niveau de vie standard ?

27. A quel point les agents se jugent-ils valorisés par l'organisation, par leur supérieur direct pour leur rôle ?

D. Procédures et chaîne de prise de décision

28. Est-ce que l'organisation assure les tâches suivantes :

- a. Emet ou fournit des actes tels que licences, permis, permissions, certificats, passeports ou autres documents aux citoyens et entités ;
- b. Alloue des financements ou autres bénéfices aux citoyens (par exemple des allocations) ;
- c. Alloue des financements ou autres bénéfices aux personnes morales (comme des subventions) ; et
- d. Perçoit des paiements du public (tels que des frais, taxes, etc.).

29. Si tel est le cas, existe-t-il des procédures et des critères clairs pour la délivrance de tels actes et/ou recevoir des paiements ?

30. Où peut-on trouver les procédures et critères ?

31. Quand les agents ont un devoir de discrétion/réserve dans l'exercice de leur fonction, existe-t-il des codes précis sur la façon de respecter ce devoir de discrétion/réserve ?

D. Procédures et chaîne de prise de décision (suite)

32. Si l'organisation n'est pas en mesure de prendre une décision en vue de la délivrance d'un acte dans le délai imparti (cas de licence ou de permission), est-ce que l'issue est automatiquement à l'avantage du citoyen/de l'entité ?

33. Est-ce que la procédure mise en place vise à minimiser le nombre de contact entre les citoyens et cette administration (principe du guichet unique) ?

34. Est-ce que les besoins en sécurisation concernent plusieurs lieux physiques (différents bureaux, postes de travail...) ou tout est concentré au niveau d'un seul bureau qui assure un monopole ?

E. Enregistrement

35. Est-ce que l'organisation est dotée de règles précises en matière d'enregistrement et de suivi des dossiers ?

36. Est-ce que les décisions s'appliquant aux individus sont enregistrées et archivées en vertu des règles claires et simples, précisant un délai minimum de conservation ?

37. Qui peut accéder à ces dossiers et qui est autorisé à les modifier et revoir ?

38. De quel degré d'appréciation dispose les institutions en matière de conservation des dossiers et documentations, quelle proportion des décisions est conservée de façon automatique (et comment ?) quelle proportion est conservée ponctuellement ? en pratique, comment l'accès est-il garanti ?

F. Transparence

39. Est-ce que l'organisation dispose d'une politique ou de règles formelles sur l'accès automatique à l'information ? Est-ce que cela inclut les informations disponibles sur les sites web ?
- a. Organigramme du Ministère et personnes de contact ;
 - b. Les politiques et documents stratégiques du Ministère ;
 - c. Les règlements et lois ;
 - d. Les projets de lois et réglementations en cours de préparation ; et
 - e. Les procédures appliquées aux citoyens et autorités morales pour les demandes des actes décrits au point D.

G. Accès à l'information

40. Existe-t-il une loi sur l'accès à l'information ou toute autre réglementation légale ?
41. Est-ce que l'organisation a établi une procédure officielle claire pour répondre aux demandes d'information enregistrée conformément à la loi ?
42. Combien de demandes sont adressées chaque année ?
43. Combien de demandes ont été refusées ou font actuellement l'objet d'un litige ?

H. Cadre éthique et d'intégrité

44. Est-ce que l'organisation dispose d'un code spécifique de conduite ou d'éthique ?
45. Est-ce que les agents sont informés de l'existence d'un tel code une fois en poste ?
46. Est-il prévu une formation continue en matière d'éthique ?
47. Est-ce que les agents sont familiers avec ce code ? Quels actes sont pris pour assurer cette connaissance ?
48. Existe-t-il un tel code, des dispositions ou tout autre réglementation, y compris un statut de la fonction publique offrant à chaque agent des instructions précisant le comportement à tenir et quelle réaction avoir en présence d'un conflit d'intérêt le mettant en cause personnellement ou pas ?

I. Mécanisme de responsabilité

49. Est-ce que les agents disposent de procédures clairement définies pour rapporter à leurs supérieurs, soit sur une base périodique (réunions hebdomadaires) soit en vue de décisions à prendre ou des activités particulières ?

50. Existe-t-il une inspection interne ou un service de contrôle ?

51. Approximativement, combien d'inspections/contrôles sont menés par le département chaque année ?

52. Existe-t-il un service de l'audit interne ?

53. Quels ont été les plus importantes conclusions l'an dernier ?

54. Est-il prévu que l'organisation soit évaluée par une inspection externe ou un organe de contrôle ?

55. Tous les combien est-il prévu que l'organisation soit auditée par un organe de contrôle externe ?

56. Quelles ont été les conclusions de tels organes de contrôle externe l'an dernier (ou le dernier contrôle) ?

J. Notification interne des infractions éthiques

57. Existe-t-il une procédure formelle à travers laquelle les agents peuvent dénoncer un agent ou une unité de l'organisation suspectés d'infraction à l'intégrité ou au code de conduite de l'organisation ?

58. Au cas où l'agent désigné ferait aussi l'objet d'une plainte, existe-t-il un canal alternatif pour faire cheminer cette plainte ? Est-il prévu le recours à une organisation externe ou à un supérieur ?

59. Est-ce que les agents sont entraînés par le biais de formation à mener de telles procédures et à soutenir de telles plaintes auprès d'autres agents/unités ?

60. Existe-t-il des mécanismes de protection des personnes ayant fait de telles notifications contre toutes représailles ?

61. Combien de cas ont été notifiés au cours des 12 derniers mois ? Quel fut le résultat pour les parties impliquées ?

K. Mécanismes de plainte

62. Existe-t-il des procédures claires pour les citoyens afin d'initier des plaintes contre l'organisation et ses agents ?

63. Où peut-on trouver ces procédures ?

64. Est-ce que les décisions prises à la suite de plaintes sont prises par la même personne ou l'unité de l'organisation contre qui la plainte est dirigée ?

65. Combien de plaintes ont été reçues l'an dernier ?

66. Combien de plaintes ont été reçues comme étant bien-fondées ?



L. Procédures disciplinaires et sanctions

67. Combien de mesures disciplinaires ont été menées contre des agents de l'organisation l'an dernier sur la base d'infractions aux règles d'éthique ?

68. Combien de ces procédures ont mené à des sanctions effectives ?

69. Quelles ont été les catégories de sanctions ? (nombre de cas et types de sanction)

M. Secteurs vulnérables

70. Etes-vous en mesure d'identifier les secteurs vulnérables de votre organisation ou les activités les plus susceptibles d'encourager des comportements impropres ?

71. Est-ce qu'une analyse de risques a été menée par votre organisation pour identifier les secteurs les plus vulnérables ?

72. Est-ce que le plan d'action anti-corruption de votre organisation contient des mesures spécifiques pour répondre à ces vulnérabilités ?

N. Politiques anti-corruption

73. Qui dans votre organisation détient la responsabilité formelle et spécifique du développement, la mise en œuvre, le contrôle et la coordination de la politique anti-corruption ?

74. Est-ce-que cette responsabilité figure dans la description de profil de l'agent (cf. question 4) ?

75. Existe-t-il un groupe de travail au sein de l'organisation chargé de la formulation, la coordination, le contrôle et de la publicité de la politique anti-corruption ?

76. Ce groupe de travail se réunit à quel intervalle ?



Cas pratique: Tableau de bord

Fonction institutionnelle	Risque potentiel	Facteurs de développement	Impact	Proba- bilité	Niveau de risque
Gestion financière					
Gestion des ressources humaines					
Allocation des financements ou autres bénéfices					
Recevoir des paiements					



Council of Europe
Conseil de l'Europe

www.coe.int/snac

Merci pour votre attention!

- Marijana Trivunovic, Experte
trivunoivc@gmx.net
- Guillaume Parent, Coordinateur du Projet SNAC
guillaume.parent@coe.int

Financé
par l'Union Européenne



UNION EUROPÉENNE



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe