

ST/ESA/PAD/SER.E/71

Le devoir de transparence et de rendre Compte dans le secteur public de certains pays arabes: Politiques et Pratiques



Programme des Nations Unies pour le développement
Bureau régional pour les états arabes



Nations Unies
Département des affaires économiques et sociales
Division de l'administration publique
et de la gestion du développement



ST/ESA/PAD/SER.E/71



Programme des Nations Unies pour le développement
Bureau Régional pour les États Arabes

Département des Affaires Économiques et Sociales
Division de l'Administration Publique
et de la Gestion du Développement

Le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public de certains pays arabes: Politiques et Pratiques

Nations Unies
New York, 2004

DAES

Le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sert de relais entre les orientations arrêtées au niveau international dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux et les politiques exécutées à l'échelon national. Il intervient dans trois grands domaines liés les uns aux autres : i) il compile, produit et analyse une vaste gamme de données et d'éléments d'information sur des questions économiques, sociales et environnementales dont les États Membres de l'Organisation se servent pour examiner des problèmes communs et évaluer les options qui s'offrent à eux; ii) il facilite les négociations entre les États Membres dans de nombreux organes intergouvernementaux sur les orientations à suivre de façon collective afin de faire face aux problèmes mondiaux existants ou en voie d'apparition; iii) il conseille les gouvernements intéressés sur la façon de transposer les orientations politiques arrêtées à l'occasion des conférences et sommets des Nations Unies en programmes exécutables au niveau national et aide à renforcer les capacités nationales au moyen de programmes d'assistance technique.

NOTES

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les appellations "pays développés" ou "pays en développement", qui apparaissent parfois dans les tableaux, sont employées à des fins statistiques et n'expriment pas nécessairement une opinion quant au stade de développement de tel pays ou de telle zone.

Le terme "pays" tels qu'utilisé dans le texte de la présente publication se réfère aussi, le cas échéant, aux territoires ou zones.

Le terme "dollar" se réfère normalement au dollar des États-Unis.

Adresser les demandes de renseignements concernant la présente publication à:

M. Guido Bertucci
Directeur
Division de l'administration publique et de la gestion du développement
Département des affaires économiques et sociales
Nations Unies, New York, NY 10017, États-Unis
L'adresse électronique: bertucci@un.org
Télécopie: (212) 963-9681

AVANT PROPOS

Cette étude préliminaire a été lancée par les Nations Unies et le programme des Nations Unies pour le développement en réponse à la demande croissante de transparence et responsabilité dans le secteur public à travers le monde, région Arabe comprise. Cette demande est en partie suscitée par le phénomène de mondialisation qui présente de nouvelles opportunités et de nouveaux risques.

A ce jour, la région Arabe n'a pas autant bénéficié de la mondialisation que les autres régions du monde. Les secteurs publics jouant un rôle essentiel dans la définition de la stratégie de développement des pays, il paraît donc capital de réformer les institutions publiques pour mieux répondre aux exigences d'une économie globale et compétitive. Le "déficit de gouvernance", c'est à dire les lacunes dans la mise en valeur de la cohésion sociale et l'amélioration du devoir de rendre compte du secteur public, qui existe dans la région Arabe pourrait être à l'origine de ce manque d'implication dans l'économie globale. Afin de contribuer à combler ce déficit de façon pratique, ce rapport présente une analyse régionale du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public des pays sélectionnés.

Ce volume compare les politiques et les pratiques en termes de gestion financière, des ressources humaines et de l'information dans six pays: la Jordanie, le Liban, le Maroc, le Soudan, la Tunisie et le Yémen qui ont été compilées dans une base de données et servent de base à ce rapport. (voir base de données sur http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.) Il est basé sur le travail sur le terrain mené par des consultants nationaux dans ces pays et qui a consisté à analyser les textes pertinents et à réaliser des entretiens directifs avec des experts. Ce volume comprend également les études de cas par pays dans l'annexe 1, qui apportent des informations jugées importantes par les consultants nationaux même si elles sortent du cadre de l'analyse comparative. L'identification des meilleures pratiques et des déficits en termes de politiques et de programmes vise à aider les gouvernements, les donateurs et le grand public à proposer des recommandations de politiques publiques et à prendre les décisions de financement. Ce rapport tente par conséquent de souligner les défis communs en terme de gestion du secteur public dans la région et de suggérer un ensemble de solutions pour assister les pays à faire face à leurs défis spécifiques.

Pour des raisons de commodité, le rapport fait référence à l'information spécifique par pays plutôt que par consultant national qui a fourni les informations. Dans ce contexte, le lecteur est prié de garder à l'esprit que les informations spécifiques par pays reflètent le travail des consultants nationaux plutôt qu'une quelconque position officielle des gouvernements nationaux ou des Nations Unies.

Guido Bertucci. Directeur
Division de l'administration publique et
de la gestion du développement
Département des affaires économiques et sociales.
Nations Unies. 2004

Zahir Jamal. Directeur
Division du programme régional
Bureau régional pour les Etats Arabes
PNUD. 2004

REMERCIEMENTS

Le projet *Le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public des Pays Arabes* a été conçu par des membres de la Division de l'administration publique et de la gestion du développement du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies et par le Bureau régional pour les Etats Arabes du Programme des Nations Unies pour le développement. Elia Yi Armstrong (Spécialiste de la gouvernance et de l'administration publique), Shabbir Cheema (Conseiller principal et Directeur du Programme de Gouvernance) et Adel Abdellatif (Coordinateur, Programme de Gouvernance dans la Région Arabe- POGAR) ont élaboré le projet de recherche en se basant sur une étude similaire réalisée par la division dans le cadre de l'étude sur *L'Ethique de la Fonction Publique en Afrique* en 2000 et 2001.

La division de l'administration publique et de la gestion du développement souhaiterait remercier le comité consultatif du projet composé de: My Abdelkrim Dounia (Organisation Arabe des Institutions Suprêmes d'Audit -- ARABOSAI), Mohamed At-Twajiri (Organisation Arabe du Développement Administratif -- ARADO), Ghalib Ali Gamil (Conseil Arabe pour l'Unité Economique), Salah Eldin Hafez (Fédération des Journalistes Arabes), Salim Nasr (Réseau Arabe de la Recherche en Sciences Sociales), Kamal Al-Deen Sinada (Ligue des Etats Arabes) et Fouad Shaker (Syndicat des Banques Arabes). Sous la supervision de ce groupe, le projet a été mis en oeuvre par Elia Yi Armstrong, assistée de Oum-Hani Aloui (consultante) et Laila Benmellouk (consultante). Adel Abdellatif a été le point d'ancrage du projet au niveau du Bureau régional pour les Etats Arabes du PNUD. La division souhaiterait remercier les consultants nationaux: Zuhair Abed Al-Kareem Al-Kayed et Okleh Mohammed Mubaidin (Jordanie), Randa Antoun (Liban), Azeddine Akesbi (Maroc), Ahmed Essoussi (Tunisie), Abdalla Mohamed Ahmed Kafeel (Soudan), Ahmed Mohamed Al-Shami et Mohamed Abdo Saeed Moghram (Yémen). La division souhaiterait également remercier les consultants qui ont produit les documents de recherche de fond de ce projet: Shaden Halazoun, Suresh Shende et Tony Bennett, Ahmed Sakr Ashour, et Fred Schenklaars et Imram Ahmad. Enfin, la division exprime toute sa reconnaissance pour la coopération inestimable et le soutien des gouvernements nationaux ainsi que des bureaux nationaux du PNUD dans les pays de l'étude.

Le présent rapport a été préparé par Elia Yi Armstrong, assistée de Laila Benmellouk, en se basant sur les contributions mentionnées ci-dessus. Nirjhari Delong en a fait la saisie. Shabbir Cheema et John-Mary Kauzya (Chef, Service de la gestion et l'administration publique), Adriana Alberti (Conseiller technique principal du projet) et Jide Balogun (Conseiller inter-régional) de la division ont contribué de leurs intéressants commentaires à cette étude. Karima El-Korri et Selma Belghiti ont réalisé la traduction en français et Hassana Mardam Bey en arabe. Rima Rifai a mis en page et conçu la publication. Bechir Bouzid a vérifié la traduction en français et en arabe. Catherine Gazzoli a développé la base de données qui est disponible sur http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.

Le projet a été conçu pour encourager le dialogue sur les politiques publiques et les actions qui s'ensuivent, à la fois au niveau régional et national. Il a également pour objectif d'assister les gouvernements et les autres acteurs du développement de la région Arabe pour améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans les institutions du secteur public. L'information présentée a été recueillie par des consultants nationaux indépendants qui n'étaient ni employés, ni en quelque manière affiliés à leurs gouvernements. Bien que tout ait été mis en oeuvre pour consulter les gouvernements, l'information présentée ne reflète pas nécessairement leurs positions. Le projet ne prétend pas non plus couvrir de façon exhaustive toute l'information existante. Nous espérons qu'en dépit de ces restrictions, les résultats du projet pourront être des instruments utiles à la diffusion de l'information concernant les politiques et les pratiques actuelles en termes de devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public dans les pays de l'étude.

TABLE DES MATIERES

| | | |
|-------------------|---|-----------|
| | Résumé Analytique | 2 |
| <i>Chapitre 1</i> | Introduction | 7 |
| | Projet sur du devoir de transparence et de rendre compte dans le monde Arabe | 7 |
| | Le contexte de mondialisation | 7 |
| | Le contexte du monde Arabe | 8 |
| | Promotion du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public par le système des Nations Unies | 9 |
| | Objectifs du projet | 10 |
| | Cadre de l'étude | 10 |
| | Méthodologie | 12 |
| | Résultats et produits | 13 |
| <i>Chapitre 2</i> | Vue D'ensemble De La Région Arabe | 14 |
| | La région Arabe | 14 |
| | La région aujourd'hui | 14 |
| | Contexte historique et culturel | 14 |
| | Contexte Socio-économique | 16 |
| | Devoir de transparence et de rendre compte dans la région | 18 |
| <i>Chapitre 3</i> | Contexte Des Pays De L'étude | 20 |
| | Les Structures du secteur public | 20 |
| | Projets de réforme récents | 23 |
| <i>Chapitre 4</i> | Gestion Financière | 25 |
| | Cadre de la gestion financière | 26 |
| | Budget | 27 |
| | Recettes | 27 |
| | Politique salariale | 29 |
| | Marchés publics | 29 |
| | Privatisations et concessions de service | 32 |
| | Règlements | 33 |
| | Comptabilité | 33 |
| | Audit interne | 34 |
| | Audit externe | 35 |
| <i>Chapitre 5</i> | Gestion des Ressources Humaines | 37 |
| | Cadre Général de la Gestion des Ressources Humaines | 37 |
| | Codes d'éthique | 39 |
| | Sanctions pénales | 40 |
| | Processus de Sélection | 41 |
| | Gestion des conflits d'intérêt | 41 |
| | Dénonciation des infractions | 42 |
| | Enquêtes | 42 |
| | Mesures Disciplinaires | 43 |

| | | |
|-------------------|---|------------|
| <i>Chapitre 6</i> | Gestion de l'Information | 45 |
| | Cadre général de la gestion de l'information | 45 |
| | Accès à l'information | 46 |
| | Gestion documentaire | 48 |
| | Journalisme d'investigation | 48 |
| | Organisations de la société civile (OSC) | 49 |
| <i>Chapitre 7</i> | Conclusion | 51 |
| | Contexte régional des pays de l'étude | 51 |
| | Les structures du secteur public dans les pays de l'étude | 52 |
| | Gestion financière | 52 |
| | Gestion des ressources humaines | 54 |
| | Gestion de l'information | 55 |
| | Perspectives | 56 |
| | Références | 58 |
| <i>Annexe 1</i> | Etudes de Cas par Pays: | 59 |
| | La Jordanie | 59 |
| | Le Liban | 64 |
| | Le Maroc | 72 |
| | Le Soudan | 81 |
| | La Tunisie | 89 |
| | Le Yémen | 97 |
| <i>Annexe 2</i> | Guide d'Entretiens: | 106 |
| | Introduction au guide d'entretiens | 106 |
| | Etude documentaire | 108 |
| | Gestion financière | 109 |
| | Gestion des ressources humaines | 111 |
| | Gestion de l'information | 112 |
| <i>Annexe 3</i> | Résultats des Entretiens | 113 |

Encadrés

| | | |
|--------------------|--|----|
| <i>Encadré 1:</i> | Documents des Nations Unies | 9 |
| <i>Encadré 2:</i> | Quelques activités de UN DESA sur le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public | 9 |
| <i>Encadré 3:</i> | Comité consultatif du projet | 10 |
| <i>Encadré 4:</i> | Résultats de l'étude sur l'intégrité menée par Transparency Maroc | 23 |
| <i>Encadré 5:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur la gestion des ressources humaines | 27 |
| <i>Encadré 6:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur le budget | 28 |
| <i>Encadré 7:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur les recettes | 28 |
| <i>Encadré 8:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur la politique salariale | 29 |
| <i>Encadré 9:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur les marchés publics | 32 |
| <i>Encadré 10:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur dépassements budgétaires | 34 |
| <i>Encadré 11:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur les valeurs officiellement déclarées | 39 |
| <i>Encadré 12:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur les codes d'éthique | 39 |
| <i>Encadré 13:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur les sanctions pénales | 40 |
| <i>Encadré 14:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur le processus de sélection | 41 |
| <i>Encadré 15:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur les enquêtes | 44 |
| <i>Encadré 16:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur mesures disciplinaires | 44 |
| <i>Encadré 17:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur l'accès à l'information | 47 |
| <i>Encadré 18:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur les consultations publiques | 48 |
| <i>Encadré 19:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur le journalisme d'investigation | 49 |
| <i>Encadré 20:</i> | Commentaires des personnes interrogées sur les organisations de la société civile | 50 |

Graphiques

| | | |
|---------------------|---|----|
| <i>Graphique 1:</i> | Pourcentage des fonctionnaires par rapport à la population générale | 22 |
| <i>Graphique 2:</i> | Pourcentage des femmes dans la Fonction Publique | 22 |
| <i>Graphique 3:</i> | Budget | 27 |
| <i>Graphique 4:</i> | Politique Salariale | 29 |
| <i>Graphique 5:</i> | Règlements: Dépassements Budgétaires | 34 |
| <i>Graphique 6:</i> | Accès à l'Information | 47 |
| <i>Graphique 7:</i> | Organisations de la Société Civile | 50 |

Tableaux

| | | |
|--------------------|---|----|
| <i>Tableau 1:</i> | Questions traitées par l'étude | 11 |
| <i>Tableau 2:</i> | Histoire contemporaine des pays de l'étude | 15 |
| <i>Tableau 3:</i> | Les systèmes légaux et les constitutions récentes | 16 |
| <i>Tableau 4:</i> | Indicateurs principaux | 17 |
| <i>Tableau 5:</i> | Dépenses de l'Etat et ministères | 21 |
| <i>Tableau 6:</i> | Projets récents concernant le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public | 24 |
| <i>Tableau 7:</i> | Cadre réglementaire de la gestion financière | 26 |
| <i>Tableau 8:</i> | Contrôle financier général | 27 |
| <i>Tableau 9:</i> | Perception des recettes | 28 |
| <i>Tableau 10:</i> | Marchés publics | 30 |
| <i>Tableau 11:</i> | Système global des marchés publics | 31 |
| <i>Tableau 12:</i> | Privatisations et concessions de services | 33 |
| <i>Tableau 13:</i> | Audit interne | 35 |
| <i>Tableau 14:</i> | Audit externe | 36 |
| <i>Tableau 15:</i> | Cadre général de la gestion des ressources humaines | 38 |
| <i>Tableau 16:</i> | Valeurs officielles déclarées | 39 |
| <i>Tableau 17:</i> | Codes d'éthique | 40 |
| <i>Tableau 18:</i> | Restrictions légales aux infractions pénales | 40 |
| <i>Tableau 19:</i> | Processus de sélection | 41 |
| <i>Tableau 20:</i> | Gestion des conflits d'intérêts | 42 |
| <i>Tableau 21:</i> | Enquêtes | 43 |
| <i>Tableau 22:</i> | Mesures disciplinaires | 43 |
| <i>Tableau 23:</i> | Cadre général de la gestion de l'information | 46 |
| <i>Tableau 24:</i> | Accès à l'information | 47 |
| <i>Tableau 25:</i> | Consultations publiques | 48 |
| <i>Tableau 26:</i> | Journalisme d'investigation | 49 |

RESUME ANALYTIQUE

Introduction

Cette étude préliminaire a été lancée en réponse à la demande croissante de transparence et de responsabilité dans le secteur public à travers le monde, région Arabe comprise. Cette demande est en partie suscitée par le phénomène de mondialisation qui présente de nouvelles opportunités ainsi que de nouveaux risques, à travers la libéralisation du commerce, des investissements extérieurs et des flux de capital, les progrès technologiques et les flux d'information. Etant donné le caractère mondial de la concurrence pour des ressources rares, le secteur public et la société civile – en tant qu'investisseurs et consommateurs de biens et de services publics – exigent davantage d'information et de capacité de rendre compte de la part du service public que ce soit en matière de performance ou d'utilisation des deniers publics.

On peut avancer qu'à ce jour, la région Arabe n'a pas autant bénéficié de la mondialisation que les autres régions du monde. Pour pouvoir en tirer davantage parti et pour en réduire les risques, les pays de la région gagneraient à se repositionner pour faire face aux nouveaux défis de la globalisation. Les secteurs publics jouant un rôle essentiel dans la définition de la stratégie de développement des pays, il est important qu'ils réforment leurs institutions pour mieux répondre aux exigences d'une économie globale et compétitive. L'un des éléments centraux de cette réforme est l'amélioration du devoir de transparence et de rendre compte dans les institutions publiques, non seulement pour attirer plus d'investissement, mais également pour encourager la participation du secteur privé et de la société civile; afin d'améliorer la qualité des décisions prises et de rationaliser l'utilisation des ressources publiques.

La transparence et la responsabilité sont des concepts liés qui se renforcent mutuellement. Sans *transparence* -- c'est à dire le libre accès à une information à jour et fiable sur les décisions et les performances -- il serait difficile de demander des comptes aux organismes du secteur public. Sans *devoir de rendre compte* -- c'est à dire de mécanismes pour rendre compte de l'usage des fonds publics et des conséquences encourues si les objectifs de performance ne sont pas atteints -- la transparence aurait peu de sens. L'existence de ces deux conditions est nécessaire à une gestion effective, efficiente et équitable des institutions du secteur public. Elles constituent également, grâce à une meilleure gouvernance, une condition préalable à l'établissement d'un développement humain durable, dans un contexte de mondialisation. Sans une solide base d'administration publique, ces objectifs finaux demeureraient insaisissables.

La plupart des pays de la région reconnaissent aujourd'hui

le besoin urgent de réformer leur secteur public. De récentes réformes réalisées dans ces pays ont plus particulièrement visé à établir un cadre légal et réglementaire moderne pour les droits de propriété et l'investissement étranger direct. Il reste une quantité considérable de réformes institutionnelles à accomplir, non seulement dans le domaine du commerce et de l'investissement, mais également dans d'autres secteurs et particulièrement dans l'offre de services publics. Cependant, la centralisation du pouvoir et les freins à la participation publique constituent un obstacle au devoir de la transparence et de rendre compte à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public. Les pays Arabes, contrairement aux autres régions du monde, souffrent d'un "déficit de gouvernance"¹: ils n'investissent pas dans la mise en valeur de la cohésion sociale ni dans une plus grande reddition des comptes de la part de l'Etat.

Objectifs

Pour commencer à combler ce déficit de façon pratique, ce rapport présente une analyse régionale du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public des pays sélectionnés. Les politiques et les pratiques comparatives en termes de gestion financière, de gestion des ressources humaines et de gestion de l'information dans six pays: *la Jordanie, le Liban, le Maroc, le Soudan, la Tunisie et le Yémen* ont été compilées dans une base de données et servent de base à ce rapport. (voir base de données sur http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp.)

Méthodologie

Il est basé sur l'analyse quantitative du plus grand nombre possible de textes et sur plus de 400 entretiens directifs sur les pratiques avec des experts (certains ont participé à plusieurs entretiens). L'identification des meilleures pratiques et des lacunes en termes de politiques et de programmes vise à aider les gouvernements, les donateurs et le public à proposer des recommandations de politiques publiques et à prendre les décisions de financement.

Puisque les pays de l'étude ont été choisis pour leur caractère représentatif, les principaux résultats et recommandations de politiques publiques peuvent s'appliquer à la région dans son ensemble. De plus, des études de cas et des analyses par pays sont présentées dans l'annexe 1. Ces dernières apportent des informations qui méritent d'être

¹ Banque Mondiale 2003. MENA Development Report: *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa, Enhancing Inclusiveness and Accountability*

rapportées même si elles sortent du cadre de l'analyse comparative régionale. Elles présentent également des recommandations de politique publique spécifiques à chaque pays. Elles ont été rédigées par les consultants nationaux et transmises pour commentaires et feedback aux gouvernements nationaux.

Cadre

Ce projet a pour objectif d'assister les gouvernements centraux des pays étudiés à renforcer et à améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Il commence donc par l'examen de la branche exécutive et des organismes indépendants de contrôle. Les branches législative et exécutive du gouvernement sont également importantes dans la promotion du devoir de transparence et de rendre compte du secteur public. L'étude étudiera les aspects législatifs et judiciaires qui interagissent avec les instances étudiées. De même, l'implication du secteur privé et de la société civile est indispensable à l'amélioration du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. L'étude examinera donc également les interactions pertinentes entre ces différents partenaires de gouvernance.

Principaux Résultats

Les principales structures du Secteur Public

Pour commencer, la délimitation du "secteur public"—ou, pour les besoins de l'étude, les principaux ministères, organismes et entreprises publiques au niveau central— est difficile à établir d'un pays à l'autre. Ses limites, sa taille et sa composition sont également difficiles à identifier et à comparer. Nous avons toutefois tenté, lorsque cela était possible, de collecter des données de base sur le pourcentage des dépenses de l'Etat par rapport au PIB, le nombre des ministères du gouvernement central et sur l'emploi au sein de la fonction publique. Ce faisant, l'équipe du projet a découvert que certaines informations statistiques centrales étaient soit indisponibles, soit inaccessibles. (Les pays de l'étude, et de la région en général, gagneraient sans doute à investir dans la collecte, la mise à jour et la mise à disposition systématique de données de base relatives au secteur public.)

D'après les informations recueillies dans les pays de l'étude, en 2001, les dépenses de l'Etat (tous niveaux de gouvernement confondus) dans les pays de l'étude allaient de 13.9% du PIB au Yémen, à 23% en Jordanie. En 2003, le nombre de ministères allait de 20 en Jordanie à 39 au Soudan. Le pourcentage de fonctionnaires (y compris les professionnels de l'Education et de la Santé puisqu'ils sont soumis à la loi sur le service public dans plusieurs des pays considérés) par rapport à la population allait de 0.74% au Soudan en 2000/1 à 3% en Tunisie en 2001. Pour les quatre pays où cette information était disponible, la proportion de femmes fonctionnaires allait de 0.2% au Yémen en 1999 à 39.2% en Tunisie en 2002.

Initiatives Récentes

Les consultants ont rassemblé l'information sur les projets pertinents entrepris lors des dix dernières années, en matière de transparence et de responsabilité dans le secteur public des pays étudiés. Elles étaient principalement composées d'études, de conférences, de campagnes grand public et de réformes administratives et de projets de modernisation. Bien que plusieurs projets aient principalement concerné les hauts fonctionnaires du gouvernement, certains se sont récemment adressés à un plus large public pour le sensibiliser à la transparence, l'éthique dans le secteur public ou la lutte anti-corruption.

Ainsi, l'information recueillie sur les structures du secteur public et les projets récents pour renforcer le devoir de transparence et de rendre compte donne une image changeante des conditions et des caractéristiques des secteurs publics des pays de l'étude.

Gestion Financière

L'étude s'est également attachée à comparer les textes et les pratiques en termes de gestion financière, de gestion du budget, de gestion des salaires, des marchés publics, des privatisations et concessions de service, des règlements, de la comptabilité et de l'audit interne et externe. L'information recueillie révèle qu'il existe, dans tous les pays de l'étude, des décalages entre les règles écrites et la pratique au quotidien.

Pour tous les pays de l'étude, les cadres législatif et administratif semblent bien en place. C'est plutôt l'application des dispositifs de contrôle financier général, telles que la visibilité des contrôles ou la performance des fonctionnaires des finances, qui est perçue comme défailante. Une attention accrue à certains facteurs humains (formation à la comptabilité et nécessité de montrer l'exemple etc.) pourrait améliorer la situation. Etant donnée la place centrale que devrait occuper la probité dans l'ensemble de la gestion financière, la force de l'exemple donné par les hauts fonctionnaires et autres cadres des finances —à travers la transmission et la mise oeuvre de mesures de contrôle financier—ne devrait pas être sous estimée.

L'étude s'est penchée sur toutes les pratiques financières, depuis le début (exécution des budgets), jusqu'à la fin (règlements), suivie des contrôles postérieurs (audit). En ce qui concerne les pratiques spécifiques, on perçoit que les budgets sont à peu près exécutés selon les règlements existants. Il en va autrement pour la perception des impôts. Bien que les pays de l'étude aient adopté des mesures pour améliorer la transparence et l'efficacité de l'évaluation et de la perception des impôts, le recours à des procédures d'appel effectives semble moins satisfaisant que les autres pratiques.

De même, bien que des vérifications indépendantes des calculs des salaires soient réalisées et que des rapprochements avec les salaires précédents soient effectués, l'iden-

tification physique du personnel doit être renforcée afin d'éviter les "employés fantômes" et autres abus. Les pays qui ont informatisé la gestion des salaires dans la fonction publique ont cependant diminué ces risques de façon significative.

Pour la passation des marchés publics, les experts ont indiqué que de nombreuses procédures adaptées et en particulier des procédures d'appels d'offres publics étaient en place. Pourtant, l'attribution des contrats au soumissionnaire le plus qualifié et le moins disant n'est pas pour autant une pratique systématique. Les résultats montrent que si les marchés publics sont en général conformes aux standards internationaux, cela n'aboutit pas nécessairement aux objectifs souhaités. L'un des points faibles semble être l'évaluation des offres. Les critères de sélection ne sont pas toujours clairement mentionnés dans les dossiers d'appels d'offres. Les documents de suivi, décision finale mise à part, ne sont généralement pas conservés. Sans ce type de documentation, il est difficile de déterminer si des considérations politiques, personnelles ou autres n'ont pas pris le pas sur les qualités techniques des offres. Il semblerait également que la prestation des soumissionnaires, une fois le contrat attribué, ne soit pas systématiquement contrôlée par des experts indépendants ni que les instructions de modification soient conservées par écrit. Il est important de veiller à l'exécution du contrat pour éviter des pratiques telles que la livraison de produits de qualité inférieure à celle spécifiée ou des prestations insatisfaisantes.

Les privatisations et les concessions de service sont des secteurs à haut risque de malversations financières. L'étude leur a cependant alloué moins de temps qu'à la question de la gestion des marchés publics à cause des contraintes de temps et du ralentissement du rythme des privatisations et des concessions de service au Moyen Orient et en Afrique du Nord (MENA).

Pour les règlements, une majorité d'experts s'accordent sur le fait que les livraisons des produits ou des services, ainsi que les calculs de prix sont vérifiés a priori.

En se basant sur une étude des structures et des textes officiels, les résultats de l'étude montrent que les procédures d'audit, à la fois interne et externe, doivent être renforcées. Pour améliorer l'efficacité des entités d'audit interne, plus d'indépendance et plus de formation des cadres seraient nécessaires. Pour donner plus de crédibilité à l'audit externe, il faudrait mettre en place des mesures pour augmenter l'indépendance des organismes d'audit au niveau suprême, et publier et faire un suivi des rapports d'audit. La question de l'indépendance est toutefois très complexe, puisqu'elle est liée à l'indépendance de l'allocation des ressources, de l'indépendance opérationnelle et de l'autorité nécessaire pour publier les résultats de l'audit. Ces questions cruciales doivent absolument être traitées étant donné le rôle central de l'audit pour garantir la transparence et la reddition des comptes dans les finances publiques.

Gestion des Ressources Humaines

L'étude se poursuit avec la comparaison des textes et des pratiques relatives au cadre général de la gestion des ressources humaines, aux valeurs officielles déclarées, aux codes d'éthique, aux sanctions pénales, au processus de sélection, à la gestion des conflits d'intérêts, à la dénonciation des infractions, aux enquêtes et aux procédures disciplinaires.

Comme pour la gestion financière, les informations recueillies sur le cadre de gestion des ressources humaines montrent que des lois sur la Fonction Publique et autres lois et réglementations relatives à l'emploi dans le secteur public sont en place dans chacun des pays de l'étude. Dans la plupart, les valeurs fondamentales déclarées -- *neutralité, légalité, équité et égalité*-- sont mentionnées dans la Constitution, les lois sur la Fonction Publique et autres textes pertinents. Cependant, on ne communique pas suffisamment ces valeurs officielles déclarées, ou elles ne sont pas perçues comme étant systématiquement transmises par les dirigeants. Elles sont mieux connues par les fonctionnaires que par le grand public. Cet état de fait ne permet pas au public de comprendre les principes à la base du service public ni de juger de sa performance.

De plus, les normes légales et administratives dans les codes pénaux ou dans les codes d'éthique ne semblent pas respectées ni appliquées de façon systématique. Le décalage entre les textes et la pratique est fréquent dans la plupart des pays du monde. Comme d'autres pays, les pays étudiés ainsi que d'autres dans la région gagneraient à appliquer les règles d'éthique existantes et à encourager la responsabilité et la crédibilité des fonctionnaires.

Les règles et les procédures adéquates en termes de processus de sélection existent bien, mais il apparaîtrait qu'elles soient très peu appliquées. Les recrutements et les promotions ne semblent pas basés sur le mérite et, la protection contre les ingérences politiques est insuffisante.

Dans trois des pays étudiés, il existe des textes officiels relatifs aux exigences de déclaration des conflits d'intérêts, mesures capitales de transparence dans la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Leur application varie cependant beaucoup en termes de déclaration et de vérification. Dans le même ordre d'idées, il n'y a pas de textes officiels exigeant la dénonciation des infractions ou protégeant ceux qui les dénoncent. Il est important pour la transparence dans la gestion des ressources humaines, d'introduire et d'appliquer pleinement des lois sur les déclarations et des textes officiels permettant de protéger ceux qui dénoncent les infractions, et plus particulièrement au plus haut niveau.

Bien que les enquêtes policières soient perçues comme rapides et équitables (peut-être parce que dans la plupart des pays c'est la police qui est en charge des enquêtes criminelles), les autres enquêtes ne semblent pas être

conduites par des organismes *indépendants*. Il n'apparaît pas non plus que l'on tire des leçons pour le futur en documentant et en analysant systématiquement les cas instruits.

Les mesures disciplinaires sont clairement établies mais elles ne semblent pas appliquées de façon systématique. Dans l'intérêt de la justice et à titre dissuasif, les pays doivent appliquer et imposer les codes d'éthique.

Une fois encore, ces observations montrent qu'il existe un décalage important entre les textes et les pratiques, et plus particulièrement en ce qui concerne la dénonciation et les enquêtes sur les infractions. Ces dernières sont essentielles pour garantir la reddition des comptes, il faut donc leur prêter une attention particulière.

Gestion de l'Information

Enfin, l'étude s'est attachée à comparer les textes et les pratiques en termes de cadre général de la gestion de l'information, d'accès à l'information (y compris les différents types de consultations publiques), de gestion documentaire, de journalisme d'investigation, et de liberté d'association des organisations de la société civile. Pour les besoins de l'étude, la gestion de l'information a été définie de façon étendue. On a donc non seulement considéré la gestion de l'information dans le secteur public mais également les entités de diffusion de l'information dans la société.

Les informations recueillies pour la gestion de l'information indiquent que ce secteur est moins développé que les deux autres secteurs de la gestion publique. Par rapport à la gestion financière ou des ressources humaines, et en dépit des nombreuses lois qui ont récemment été introduites ou révisées, le cadre administratif et législatif de la gestion de l'information est encore à ses débuts. Il n'y a pas par exemple, à part le projet de loi au Liban, de loi concernant l'accès à l'information dans les pays étudiés. Si l'on compare aux autres pays en développement, ce résultat n'est pas surprenant. Même dans les pays développés les lois relatives à l'accès à l'information n'ont été introduites que récemment.

En ce qui concerne la diffusion de l'information publique, les pays de l'étude en général se caractérisent par un nombre réduit de sources d'information indépendantes et par un contrôle étatique de la presse et des médias. Cependant, avec la parabole, l'accès à internet et d'autres moyens de télécommunication dans la région, les pays peuvent recevoir des informations provenant du monde entier.

Pour la remontée d'informations, les consultations publiques ont principalement été réalisées sous forme de comités consultatifs sur les programmes et les services gouvernementaux. De plus, les instances gouvernementales ont peu eu recours aux nouvelles technologies de l'information pour diffuser ou remonter l'information.

La gestion documentaire elle, ne semble pas de très bonne qualité. Que ce soit pour des raisons budgétaires ou autres, elle ne semble pas faire partie des priorités.

L'existence de sources d'information indépendantes du gouvernement, telles que la presse et les médias, est essentielle non seulement pour le secteur public mais pour la société dans son ensemble. Les experts indiquent que, malgré les garanties légales, le journalisme d'investigation n'est pas très développé et que la liberté de la presse est limitée. Malgré l'importance de ce travail, la formation professionnelle des journalistes d'investigation est inadaptée.

Le rôle des organisations de la société civile qui demandent plus de possibilité d'expression et plus d'ouverture de la part du gouvernement, est essentiel à l'amélioration du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Bien que les organisations de la société civile des pays de l'étude, semblent bénéficier de la liberté d'association, elles ont un rôle limité dans l'éducation civique ou dans le contrôle de la performance du gouvernement.

Conclusion

En somme, une image d'ensemble de la gestion du secteur public peut être dépeinte à partir des résultats de l'étude. Cette image peut également s'appliquer à d'autres pays de la région. Elle semble dominée par des pratiques de gestion financière bien développées, suivie par des pratiques moins bien implantées de gestion des ressources humaines, et complétée par des pratiques de gestion de l'information récemment introduites ou en cours d'introduction.

Recommandations

Bien que ces domaines fonctionnels de gestion soient liés entre eux et soient tous trois importants en termes de bénéfices rapides et de possibilités d'impact des efforts de réformes, les pays de l'étude doivent s'intéresser plus particulièrement au domaine de la gestion de l'information. Il y a encore beaucoup à faire pour introduire et ajuster la législation qui permettra d'encourager plus d'ouverture de la part des gouvernements, l'accès à l'information et les consultations publiques. Les pays gagneraient également à mieux appliquer les dispositions légales qui encouragent les sources d'information indépendantes telles que la presse, les médias et les organisations de la société civile. Ces organisations doivent aussi être formées à participer à l'élaboration des politiques publiques et à jouer un rôle dans le contrôle de la performance du gouvernement.

Ces efforts peuvent être poursuivis en réexaminant les pratiques de gestion des ressources humaines. Une meilleure communication sur les principes de base du service public et des codes d'éthique, un recrutement basé sur le mérite et des promotions liées à la performance

ainsi que la protection des ingérences politiques permettraient de jeter des bases solides pour la transparence et la reddition des comptes. Ces mesures de base devraient être complétées par une obligation de déclaration des conflits d'intérêts, une politique officielle de dénonciation des infractions et des enquêtes et des mesures disciplinaires effectives lorsque des infractions sont constatées.

Ensuite, des aspects spécifiques des faiblesses dans la gestion financière, tels qu'identifiés entre autres dans cette étude, devraient être traités. C'est, pour commencer, le renforcement des contrôles financiers généraux et plus particulièrement ceux exercés par les dirigeants et les cadres des finances. L'informatisation de certaines opérations de routine telles que la paie et les règlements, lorsque cela est nécessaire, pourrait éliminer les possibilités de corruption. Plus de transparence et d'information sur les critères d'évaluation et les processus dans les marchés publics pourraient aider à moins de distorsions dans le processus d'appel d'offres publics. Et, plus d'indépendance de l'audit à la fois interne et externe, avec davantage de rapports accessibles au public, renforceraient les contrôles financiers à posteriori.

Autres Etudes Récentes

Les résultats globaux de cette étude semblent faire écho aux récentes études sur la gouvernance dans la région Arabe. Le Rapport Arabe sur le Développement Humain du PNUD de 2003 a identifié les défis du développement pour cette région: le savoir, la liberté et le renforcement des capacités des femmes. Parmi ces derniers, le manque de savoir et le manque de liberté sont tous deux liés à une gestion de l'information inefficace. Une information solide est la base de la construction du savoir, et sans liberté, l'information ne peut pas circuler de façon fluide.

Dans le Rapport Arabe sur le Développement Humain du PNUD de 2004, le thème du déficit de savoir est exploré plus avant. Le rapport conclut en recommandant "les cinq piliers de la société du savoir", le premier étant de "libérer et de garantir les libertés fondamentales d'opinion, de parole et d'association à travers une bonne gouvernance". Les résultats de cette étude montrent que les gouvernements concernés doivent non seulement améliorer leur gestion de l'information dans le secteur public, mais ils doivent également s'impliquer davantage dans la promotion et la garantie de la libre circulation de l'information dans leurs pays.

Les actions résultant de l'information (ou reddition des comptes) sont intimement liées à de meilleurs flux d'information (ou transparence). Le rapport sur le développement de la région MENA de la Banque Mondiale cité précédemment, note que "les faiblesses frappantes dans la reddition des comptes externe et dans l'accès aux droits politiques et civiques fondamentaux, sont à la source du déficit de gouvernance entre la région MENA et le reste du monde. Tous les pays de la région, quel que soit leur revenu, sont classés bien en dessous de la ten-

dance mondiale...²". A l'inverse, le même rapport observe que "dans la plupart des pays de la région MENA, la performance de l'administration publique n'est pas pire que celle des autres pays de niveau de revenus similaires et qu'elle est même meilleure dans certains pays³". Ainsi, le "déficit de gouvernance" est observé dans le domaine du devoir de rendre compte aux citoyens. Cette étude souligne également la faiblesse des structures de consultations publiques et le rôle limité de la presse et des organisations de la société civile dans le contrôle de la performance du secteur public.

Perspectives

Ce rapport a identifié les défis communs auxquels sont confrontés les pays de la région dans la gestion de leurs secteurs publics. Il n'existe pas de solution facile ou simple. Les résultats de l'étude suggèrent plutôt qu'un examen minutieux des politiques et des pratiques actuelles permettrait de mettre à jour certaines carences à pallier pour renforcer la gestion de certains domaines clés. Une mise en commun des problèmes et des solutions au niveau régional pourrait aider chacun des pays à mieux répondre à ses défis spécifiques.

Pour s'assurer qu'ils se traduiront en actions, les résultats de l'étude seront diffusés au niveau régional. Il est du ressort des pays participants de prendre eux-mêmes l'initiative de changer les politiques publiques, d'améliorer leurs institutions, de développer davantage la gestion publique et de former leurs fonctionnaires. En garantissant plus de devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public, une meilleure prise de décision et une utilisation plus rationnelle des ressources publiques, ce projet a pour objectif final l'amélioration du quotidien des citoyens ordinaires dans la région Arabe.

² Banque Mondiale 2003, MENA Development Report, p. 62

³ Idem, p. 58

CHAPITRE 1: INTRODUCTION

Projet sur le devoir de transparence et de rendre compte dans le monde Arabe

Le projet sur le devoir de transparence et de rendre compte dans le monde Arabe est une étude comparative technique des politiques en la matière. L'objectif du projet, comme cela est indiqué par la source de financement, est l'assistance au développement des programmes et des politiques (Support for Policy and Programme Development. SPPD). Elle est donc destinée à un public de dirigeants politiques, de directeurs de projets et de programmes dans le secteur public des pays étudiés. Les résultats peuvent également être utiles et intéressants pour d'autres acteurs clés et pour le grand public dans les pays de l'étude et d'autres pays de la région.

Cette étude a été menée en 2002 et 2003 par le Département des Affaires Economiques et Sociales, Division de l'Administration Publique et de la Gestion du Développement (UN DESA DPADM) des Nations Unies, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Bureau Régional pour les Etats Arabes (RBAS). La participation des pays de l'étude s'est faite avec le consentement des gouvernements nationaux. Onze pays du monde Arabe étaient prévus initialement, mais l'étude ne porte finalement que sur six d'entre eux: *la Jordanie, le Liban, le Maroc le Soudan, la Tunisie et le Yémen.*

Les critères de sélection de la série initiale de onze pays étaient basés sur un choix de pays Arabes reflétant:

- une diversité régionale, linguistique et administrative;
- un engagement ou un intérêt des gouvernants pour l'amélioration du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public, et
- l'existence de partenaires avec lesquels UN DESA et PNUD RBAS ont déjà collaboré avec succès.

L'étude a pour objectif final d'assister les gouvernements nationaux des pays de l'étude ainsi que d'autres pays Arabes à renforcer leur capacité institutionnelle pour promouvoir le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Elle compare, *de façon qualitative*, les textes officiels et les pratiques existantes en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines et de gestion de l'information afin d'identifier les meilleures pratiques et les faiblesses.

Un secteur public transparent et responsable est un élément crucial non seulement pour les pays Arabes mais également pour tous les pays affrontant les défis posés par la mondialisation. Il est à espérer que les améliorations liées aux résultats de cette étude de la performance des principales institutions publiques, conforteront à leur tour

la confiance des investisseurs et renforceront la confiance générale dans la capacité de l'Etat.

L'information comparative qualitative concernant les textes et pratiques existantes a été compilée dans une base de données qui sert de base à ce rapport. Le diagnostic des meilleures pratiques et des faiblesses dans les textes et les programmes est une condition nécessaire à l'amélioration du devoir de transparence et de rendre compte du secteur public. Ce diagnostic permettra également aux gouvernements, aux organisations régionales, aux donateurs et au public d'effectuer les choix de politique publique et d'allocation des ressources. Il contribuera aussi à développer des programmes pour améliorer les transactions quotidiennes dans le secteur public de la région. La base de données et les autres produits du projet sont disponibles sur le site web du projet:

http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp

Le contexte de mondialisation

Cette étude est une réponse à la demande grandissante du public pour plus de devoir de transparence et de rendre compte dans les procédures du secteur public. De nos jours, la *mondialisation*, ou "l'accroissement et l'intensification de la circulation des biens, des services, des capitaux, des idées, des informations et des personnes entre les pays, qui produit l'intégration transfrontalière d'un certain nombre d'activités économiques, sociales et culturelles"⁴ est l'un des facteurs de changements les plus puissants. Elle exige des prises de décision complexes aux niveaux régional, national et international ce qui suppose des systèmes de gouvernance à couches multiples. Dans ce contexte, la *gouvernance* ou "l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative"⁵ doit s'adapter à cette nouvelle réalité. "L'Etat est de plus en plus appelé à jouer un rôle *d'agent de liaison*, dans les processus de prévision, consultation, négociation et prise de décision impliquant de multiples acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, à différents niveaux de gouvernance"⁶. Par conséquent, la bonne gouvernance est l'exercice d'une autorité participative, transparente et responsable basée sur un Etat de droit et sur un large consensus de la société.

La mondialisation, en offrant de nouvelles opportunités dans tous les pays du monde, à travers la libéralisation du commerce, des investissements extérieurs et des flux de capital, des progrès technologiques et des flux d'informa-

⁴ Nations Unies. *World Public Sector Report 2001*, p. 8

⁵ Programme des Nations Unies pour le Développement, *Governance for sustainable human development*, 1997, p. 2

⁶ Nations Unies. *World Public Sector Report 2001*, p. 31

tion, est potentiellement source d'avancées majeures pour l'humanité. Cependant, les mécanismes de l'économie de marché seuls se sont révélés incapables de garantir que ces avancées bénéficient équitablement à tous les membres de la communauté mondiale. Ceci est d'autant plus vrai pour les pays en voie de développement qui essaient d'obtenir un *développement humain durable* ou encore "un développement qui tienne compte des voix des plus pauvres et des plus vulnérables"⁷. La vision collective d'un développement humain durable, telle qu'exprimée par la communauté internationale dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, est plus difficile pour les pays qui ne sont pas adéquatement préparés à affronter les défis de la mondialisation. Ainsi, ses effets négatifs doivent être gérés par les gouvernements en effectuant des réformes appropriées des structures de gouvernance. Une étape clé dans ce sens est une meilleure institutionnalisation d'un secteur public transparent et responsable.

Les organisations intergouvernementales reconnaissent de plus en plus que la mondialisation n'offre de véritables opportunités pour le progrès humain que si elle s'accompagne d'une bonne gouvernance. Par conséquent, elle requiert une grande vigilance et une réactivité accrue en matière de politiques nationale, régionale et mondiale. Les gouvernements nationaux jouent un rôle central dans la croissance et la compétitivité économiques ainsi que dans la bonne gouvernance et le développement humain durable de leurs pays. Cependant, pour être véritablement à l'écoute des besoins spécifiques de leurs pays, les gouvernements sont en train d'apprendre qu'il est nécessaire de collaborer davantage avec le secteur privé et la société civile. De tels partenariats sont optimisés lorsque le gouvernement et les autres organismes du secteur public sont régis par les principes de *transparence* (en rendant l'information disponible et accessible) et de *devoir de rendre compte* (en étant comptable des décisions et actions).

La transparence et la responsabilité sont des concepts liés qui se renforcent mutuellement. Sans transparence, c'est à dire le libre accès à une information à jour et fiable sur les décisions et les performances, il serait difficile de demander des comptes aux organismes du secteur public. Sans reddition des comptes, c'est à dire de mécanismes pour rendre compte de l'usage des fonds publics et des conséquences encourues si les objectifs de performance ne sont pas atteints, la transparence aurait peu de sens. L'existence de ces deux conditions est nécessaire à une gestion effective, efficiente et équitable des institutions du secteur public. Elles constituent également, grâce à une meilleure gouvernance, une condition préalable à l'établissement d'un développement humain durable, dans un contexte de mondialisation.

Le Contexte du Monde Arabe

La région Arabe est actuellement le siège de plusieurs chan-

gements géopolitiques qui menacent la stabilité de la région et, ceux liés à la mondialisation mis à part, imposent de nouveaux défis pour atteindre un développement humain durable. Ces événements comprennent entre autres le conflit israélo-palestinien persistant et le changement de régime imposé en Iraq. Ces événements auxquels s'ajoute continuellement la référence aux attaques du 11 septembre ajoutent à la pression subie par les gouvernements de la région alors qu'ils cherchent à s'engager dans une économie mondiale de plus en plus intégrée.

Les secteurs publics dans le monde Arabe ont un rôle charnière dans la planification et la mise en œuvre de la stratégie de développement de leurs pays. Ils sont également des employeurs importants de leurs citoyens ainsi que des fournisseurs de biens et de services publics⁸. Comme dans d'autres régions du monde, de nombreux pays Arabes se sont engagés dans des programmes de réforme pour répondre aux nouvelles opportunités offertes par le phénomène de globalisation. Ils ont tenté de revitaliser les économies en promouvant leurs secteurs privés pour qu'ils servent de locomotives à la croissance économique. Plusieurs pays ont amélioré leur climat d'investissement et ont tenté de réduire les lourdeurs réglementaires afin d'attirer les investisseurs étrangers.

Bien que la réforme du secteur public ait été à l'ordre du jour de nombreux pays Arabes, le processus de mise en œuvre a été lent et émaillé de problèmes. De plus, l'Etat, généralement omniprésent, ne semble pas évoluer suffisamment vite pour donner à un secteur privé et une société civile faibles, un rôle plus important dans la gouvernance du pays. Les réformes ont plutôt ciblé l'amélioration de l'efficacité et l'efficacité des procédures du secteur public. Les réformes institutionnelles se sont davantage attachées à créer une infrastructure moderne d'information et de communication et à rationaliser le fonctionnement de l'Administration afin de favoriser le développement économique.

Etant donnée la nature limitée des réformes du secteur public entreprises à aujourd'hui (et aussi à cause d'autres facteurs), la région Arabe n'a pas autant bénéficié de la mondialisation que d'autres régions du monde. Si elle été épargnée par les ravages des récentes crises financières, elle a également échoué à tirer parti de la tendance galopante de libéralisation des marchés et d'intégration économique mondiale⁹. Comme dans beaucoup d'autre pays en développement, les pays Arabes se caractérisent par une centralisation de l'exécutif, des contrôles et des équilibres institutionnels inadaptés et une culture de participation publique sous développée. Les projets pour promouvoir le devoir de transparence et de rendre compte dans le sec-

⁷ Programme des Nations Unies pour le Développement. *Governance for sustainable human development*, 1997, p. 1

⁸ Nations Unies (document de recherche non publié par Shaden Halazoun), *Les Institutions clés du secteur Public dans les pays Arabes: une réponse à la mondialisation et à la promotion des investissements*, p. 1

⁹ ESCWA Rencontre régionale sur le financement du développement (Beyrouth, Liban, 2000). *La réforme du système financier international et le monde Arabe*.

teur public de ces pays peut contribuer à élargir le cadre des réformes du secteur public pour trouver une nouvelle équation de la gouvernance entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux du développement de la région dans son ensemble.

Promotion du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public par le système des Nations Unies

En réponse au consensus international sur la nécessité de transparence et de responsabilité du secteur public, de nombreuses organisations internationales ont lancé des projets afin de promouvoir ces concepts. Dans le souci de mettre en avant le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public, les Nations Unies ont également contribué à créer un consensus international et ont mis en œuvre des activités spécifiques, notamment dans les domaines de la bonne gouvernance et du développement humain durable.

L'Assemblée Générale a émis de nombreux documents pour exprimer ce consensus international dont la *Déclaration du Millénaire des Nations Unies* et la *Convention des Nations Unies contre la Corruption*. Ces documents réservent une place particulière, dans le cadre des thèmes principaux, à la promotion du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public (voir encadré 1). Ceci ne constitue pas une liste exhaustive mais une sélection de documents clés depuis 2000).

Au niveau global, le Secrétariat a récemment organisé plu-

Encadré 1: Documents des Nations Unies

- 2000:** La Déclaration du Millénaire des Nations Unies (A/RES/55/2)
<http://www.un.org/millennium/summit.htm>
- 2002:** Rapport de la conférence internationale sur le financement du développement- Le Consensus de Monterrey (A/CONF.198/11)
<http://www.un.org/esa/ffd/aconf198-11.pdf>
- 2002:** Rapport du sommet mondial pour le développement durable. (A/CONF.19/20*)
<http://www.johannesburgsummit.org/>
- 2003:** La Convention des Nations Unies contre la corruption (A/58/422)
http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf

sieurs rencontres, mené des recherches et publié des rapports sur ce sujet (voir encadré 2). Le Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies encourage une approche pluridisciplinaire du développement durable. La Division pour l'Administration Publique et la Gestion du Développement apporte un support aux délibérations intergouvernementales des Nations Unies concernant le rôle de la gouvernance et de l'administration publique dans le développement durable. De surcroît, et depuis plus de cinquante ans, la Division a assisté, à leur demande, les Etats membres des Nations Unies pour mettre en œuvre des réformes de leurs systèmes administratif et financier à travers le renforcement des capacités et une collaboration technique. Grâce à son réseau virtuel sur l'administration et les finances publiques (UNPAN: www.unpan.org), la Division encourage le partage des connaissances et des pratiques à travers le monde.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a développé depuis 1997 le programme pour le devoir de transparence et de rendre compte (PACT) pour les organismes et fonds spécialisés. Il s'agit d'un projet global qui permet d'aider des pays sélectionnés à améliorer leurs systèmes de reddition des comptes et de gestion financière en leur fournissant une assistance technique. Depuis 2001, le PACT a développé un plan d'action visant à assister les gouvernements à auto-évaluer leur gestion financière et leur programmes anti-corruption: *l'Evaluation par Pays du devoir de transparence et de rendre compte* (CONTACT). Cet outil a été développé conjointement par UN DESA et la Banque Mondiale. De plus, le PNUD a créé un fond thématique pour la gouvernance démocratique qui permet d'apporter une assistance technique pour promouvoir la reddition des comptes, la transparence et l'intégrité.

Au niveau régional, le Bureau Régional des Pays Arabes (RBAS) du PNUD a publié deux *Rapports sur le Développement Humain Arabe en 2002 et 2003*, fournissant ainsi les informations les plus récentes sur la région. Le Programme du PNUD RBAS sur la Gouvernance dans la Région Arabe (POGAR) a été lancé en 2000. POGAR consiste en un portail d'informations et d'autres activités de coopération technique dédiés à la promotion des pratiques de bonne gouvernance dans les pays Arabes. Le programme met l'accent sur la participation, l'Etat de droit, la transparence et la reddition des comptes. Le por-

Encadré 2: Quelques activités d' UN DESA sur le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public

<http://www.unpan.org/dpepa-gpab-ethics.asp>

- 1999:** Transparence et devoir de rendre compte dans la gestion financière publique. Réunion d'experts en ligne. New York, Etats Unis
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000234.pdf>
- 1999/2000:** L'éthique de la Fonction Publique en Afrique. Etude comparative des textes. <http://www.unpan.org/ethics>
- 2001:** Gestion financière, transparence et reddition des comptes. Réunion d'experts, Rome, Italie.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan002250.pdf>
- 2002:** Manuel pour l'amélioration des procédures administratives en ligne (OPEN). Manuel disponible en ligne.
<http://www.unpan.org/training-open-manual.asp>
- 2003:** L'éthique professionnelle dans la Fonction Publique en Afrique. Manuel de formation disponible en ligne.
<http://www.unpan.org/guide.asp>

tail d'information comporte des publications, des bases de données et des liens internet sur ces thèmes dans la région.

La Banque Mondiale, en plus d'avoir organisé plusieurs rencontres sur le sujet, a publié en 2003 un rapport sur *une Meilleure Gouvernance pour le Développement dans le Moyen Orient et l'Afrique du Nord*.

Mises à part les organisations du système des Nations Unies, plusieurs organisations régionales (en particulier celles faisant partie du comité consultatif du projet, citées dans l'encadré 3) ont également conduit des activités sur différents aspects de la réforme du secteur public. Par exemple, L'Organisation Arabe du Développement Administratif (ARADO) a organisé en 1999 une conférence internationale sur les *nouvelles frontières pour le renforcement de l'intégrité, du devoir de transparence et de rendre compte dans l'administration: perspectives stratégiques et institutionnelles*. Le rapport a été publié en 2001. Une autre conférence sur le *leadership créatif et l'innovation dans la transparence et l'intégrité* s'est tenue en 2002. De plus, le Centre Libanais pour les Etudes Politiques, qui fait partie du Réseau Arabe de la Recherche en Sciences Sociales, a également entrepris une étude régionale sur l'éducation civique dans le monde Arabe.

Encadré 3: Comité consultatif du projet

- L'Organisation Arabe des Institutions Suprêmes d'Audit (ARABOSAI)
- L'Organisation Arabe du Développement Administratif (ARADO)
- Le Conseil Arabe pour l'Unité Economique
- La Fédération des Journalistes Arabes
- Le Réseau Arabe de la Recherche en Sciences Sociales
- La Ligue des Etats Arabes

Objectifs du Projet

A travers une étude comparative des textes et des pratiques existantes en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines et de gestion de l'information, ce projet vise à assister les gouvernements centraux des pays étudiés à renforcer et à améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Ce rapport ainsi qu'une base de données comprenant une analyse régionale et des études de cas ont été préparés pour montrer les meilleures pratiques et les faiblesses stratégiques ou opérationnelles. L'information recueillie par cette étude a pour objectif de :

- servir de référence aux membres du gouvernement, qui souhaitent accroître les textes et les pratiques afin d'améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public,
- faire bénéficier les autres pays de la région des

résultats; les pays de l'étude ayant été choisis pour représenter, dans la mesure du possible, la diversité de la région Arabe; et

- aider les protagonistes clés et le grand public à faire des choix de politiques et de programmes publics et les partenaires du développement à décider de l'allocation des ressources.

Cadre de l'étude

Cette recherche comparative sur les textes a été lancée pour compléter le travail cité précédemment mené par d'autres organisations dans le domaine de la transparence et de la reddition des comptes. A un niveau global, de nombreuses recherches quantitatives ont été menées récemment que ce soit par la Banque Mondiale sur les indicateurs de bonne gouvernance, ou par Transparency International sur la perception de la corruption et les indices de propension à la corruption. Ces approches s'attachent à mesurer le niveau de gouvernance ou de corruption. D'autres recherches quantitatives similaires, aux niveaux international, national et régional, ont eu pour objet l'identification des causes de la corruption et la quantification des conséquences négatives du phénomène et notamment des conséquences sur la performance économique. La présente étude vise à diagnostiquer *de façon qualitative* la capacité des institutions du secteur public des pays Arabes à atteindre le devoir de transparence et de rendre compte ainsi que leur capacité à prévenir et à lutter contre la corruption et la mauvaise gestion.

Bien que toutes les instances du gouvernement soient importantes dans la promotion du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public, l'étude se concentre principalement sur la branche exécutive et les instances de contrôles indépendantes pertinentes. Initialement, l'équipe du projet a également tenté de collecter l'information sur les entreprises publiques et semi-publiques. Il n'a pas été possible de recueillir ni de l'information de qualité ni des données comparatives parce qu'elles sont trop nombreuses et que leurs régimes réglementaires sont trop différents.

Les branches législative et exécutive de l'Etat sont au cœur de la promotion du devoir de transparence et de rendre compte du secteur public. Cependant, comme il y a eu peu de recherche sur les politiques et les pratiques dans la région, la présente étude considérera d'abord la branche exécutive. Elle examinera néanmoins les aspects législatifs et judiciaires qui interagissent avec les instances étudiées. De même, l'implication du secteur privé et de la société civile est indispensable à l'amélioration du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public (sans parler de leur propre renforcement). L'étude observera donc également les interactions pertinentes entre ces différents partenaires de gouvernance. L'équipe du projet souhaite faire remarquer que cette étude est une étude préliminaire. On espère qu'elle pourra servir d'étude pilote qui générera de nouvelles études sur le rôle des autres instances du gouvernement et des autres partenaires de la gouvernance dans la région.

Pour mener à bien l'objectif assigné, l'étude réalise aussi bien une analyse régionale que des études de cas par pays. Dans le premier cas, des textes et des pratiques spécifiques sont examinées de façon régionale- c'est à dire que bien que les données soient regroupées par pays, l'unité d'analyse est la politique ou la pratique elle-même. (La présentation par pays est inévitable puisque les politiques et par là même les pratiques en découlant, existent à un niveau national plutôt que régional). Dans le deuxième cas, les politiques et les pratiques nationales sont présentées dans leur contexte national spécifique. Ces études de cas ont été écrites par des consultants nationaux, experts en la matière.

De plus, les politiques ont été analysées en faisant une étude documentaire (ce qui existe dans les textes officiels) et en réalisant quelques consultations avec des experts en politiques publiques. Les pratiques elles, ont été explorées à travers des entretiens systématisés et très directifs, principalement avec des hauts fonctionnaires et d'autres experts non gouvernementaux. Ces interviews se sont appuyées sur leurs perceptions de l'application des politiques sur le terrain. Bien que le nombre limité d'entretiens ne permette pas une véritable analyse statistique, les réponses obtenues (le plus souvent grâce à leur poste dans la fonction publique) constituent un indicateur important pour évaluer les pratiques existantes.

En se basant sur les deux axes d'analyse et les deux sources d'information, l'étude propose également des recommandations pour améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans les pays de l'étude et d'autres pays de la région. Ainsi, ses résultats pourront servir de point de référence auquel les résultats futurs (si l'étude est renouvelée) pourront être comparés par les pays participants pour évaluer leurs progrès.

Les meilleures politiques et pratiques dans les institutions clés du secteur public constituent l'une des séries d'indicateurs de transparence et de reddition des comptes. L'amélioration des politiques dans leur contenu ou de meilleures pratiques sont également importantes parce qu'elles contribuent beaucoup à construire la confiance du public national dans les institutions gouvernementales. De plus, à l'ère de la mondialisation, les investisseurs étrangers s'attendent à ce qu'on leur garantisse l'exactitude de l'information non seulement sur la performance des entreprises privées, mais également sur celle des principales institutions publiques.

L'étude se base sur les définitions des concepts clés tels que déterminées conjointement par le comité consultatif du projet :

- *secteur public*: les principaux ministères, organismes et entreprises publiques (y compris les entreprises semi-publiques avec une participation de 50% ou plus de l'Etat) au niveau central,

Tableau 1. Questions traitées par l'étude

| Guide | Aspects |
|---------------------------------|---|
| Gestion Financière | <ul style="list-style-type: none"> • cadre général de la gestion financière • budgets • recettes • politique salariale • marchés publics • privatisation et concessions de services • règlements • comptabilité • audit interne • audit externe |
| Gestion des Ressources Humaines | <ul style="list-style-type: none"> • cadre général de la gestion des ressources humaines • valeurs officielles déclarées • codes d'éthique • sanctions pénales • processus de sélection • gestion des conflits d'intérêts • dénonciation des infractions • enquêtes • mesures disciplinaires |
| Gestion de l'Information | <ul style="list-style-type: none"> • cadre général de la gestion de l'information • accès à l'information • gestion documentaire • journalisme d'investigation • organisations de la société civile |

- transparence : la disponibilité et le libre accès à l'information concernant les activités, procédures et décisions politiques et économiques du gouvernement ; et
- devoir de rendre compte : capacité à répondre des choix et actions.

Les questions principales de l'enquête ont été organisées selon les domaines fonctionnels suivant :

- gestion financière
- gestion des ressources humaines, et
- gestion de l'information.

Bien que l'on puisse considérer que certaines des questions principales ne font pas strictement partie des domaines fonctionnels de gestion auquel elles ont été assignées, elles ont tout de même été incluses à cause de leur importance pour le thème général de recherche. De plus, le nombre de domaines de gestion fonctionnelle a été maintenu à un minimum pour simplifier le cadre conceptuel et rationaliser le processus d'entretiens.

Méthodologie

Comme cela est mentionné ci-dessus, cette étude est basée sur une analyse qualitative des documents pertinents au niveau des politiques publiques et sur des entretiens directifs avec des experts au niveau des pratiques. Les thèmes listés dans le tableau ci-dessus ont été traités par des consultants nationaux dotés d'une expertise dans le domaine et sélectionnés par DESA en collaboration avec les bureaux nationaux du PNUD.

Le rôle des consultants nationaux dans la collecte de données et l'analyse par pays a été capital pour garantir la qualité de l'étude. Ils ont analysés les textes légaux et réglementaires et ont mené les entretiens sur les pratiques avec les officiels et les experts, principalement des hauts fonctionnaires. Les hauts fonctionnaires ont plus été interrogés en fonction de leurs compétences individuelles en tant qu'experts, qu'en tant que représentants du gouvernement. Les consultants ont abordé plusieurs ministères et organismes gouvernementaux qui traitent de statistiques, de finances publiques, de fonction publique et d'information publique. Dans de nombreux pays de l'échantillon, les consultants ont rapporté que les hauts fonctionnaires étaient généralement réticents à participer aux entretiens malgré les mesures prises pour assurer leur confidentialité¹⁰. La recherche comprenait les étapes suivantes :

1. UN DESA et le PNUD RBAS ont approché 11 pays de la région à travers les bureaux nationaux du PNUD afin de les inviter à participer à l'étude. Beaucoup d'effort a été déployé afin d'obtenir un échantillon aussi représentatif que possible de la région. L'accord des

gouvernements nationaux devait d'abord être garanti avant d'entamer les recherches sur le terrain.

2. Un comité consultatif du projet (PAG) composé d'organisations gouvernementales et non gouvernementales de la région Arabe a été créé. UN DESA et UNDP RBAS ont assuré le secrétariat. Le PAG a guidé la recherche en s'assurant de la validité et de la fiabilité des données recueillies et en renforçant la participation des acteurs régionaux et nationaux. Une rencontre du groupe a eu lieu à Beyrouth les 30 et 31 mai 2002 pour valider la méthodologie et les questionnaires de la recherche.

3. Des recherches de fond ont été commandées à des experts :

- *Les institutions du secteur public dans le monde Arabe. Une réponse à la mondialisation et à la promotion de l'investissement ;*
- *Transparence et devoir de rendre compte dans l'administration financière publique ;*
- *Accès à l'information, transparence et devoir de rendre compte ; et*
- *Transparence et devoir de rendre compte dans la gestion des ressources humaines.*

Ces documents ont servi à introduire les questions principales dans chacun des domaines à l'étude. Ils ont également fourni un cadre conceptuel pour l'étude documentaire des documents de politique publique et pour les entretiens concernant les pratiques.

4. Des guides d'entretien détaillés en anglais (voir annexes), traduits en français et en Arabe ont été envoyés à tous les bureaux du PNUD et aux consultants participants à l'étude. Ils étaient composés:

- d'une introduction au guide d'entretiens (instructions),
- d'un questionnaire pour l'étude documentaire (données de base sur les organismes du secteur public et sur l'emploi dans la fonction publique ainsi que sur les trois domaines fonctionnels principaux de gestion);
- d'un questionnaire sur la gestion financière ;
- d'un questionnaire sur la gestion des ressources humaines ; et
- d'un questionnaire sur la gestion de l'information.

Pour évaluer les pratiques, les personnes interrogées devaient classer chacune d'entre elles sur une échelle allant de 1= Toujours, 2= Souvent, 3= Parfois, 4= Rarement, 5= Jamais et D= Ne sait pas. (Il est intéressant de noter que dans tous les entretiens et dans tous les pays de l'échantillon, aucun interviewé n'a répondu "jamais").

5. Les consultants nationaux ont également rédigé des études de cas dans lesquelles ils ont présenté l'analyse des données recueillies. Ils ont de surcroît donné leurs opinions d'experts sur l'information qualitative collectée en dehors du cadre de la recherche mais qu'ils ont estimée importante (voir annexe 2).

¹⁰ In Tunisia, interviews were mainly conducted with academics and experts outside of the government. One result for responses for the country has been a higher rate of "Don't Know" answers about public management practices under inquiry (see Step 3 below).

Dans ces études de cas, les consultants ont émis des recommandations spécifiques au pays étudié. Chaque étude de cas a été transmise pour avis et commentaires au bureau du PNUD local et au gouvernement national.

6. Une base de données interactive élaborée à partir du questionnaire a été créée sur internet pour permettre aux consultants d'entrer leurs données directement en ligne. Elle a initialement été placée sur un site privé pour garantir la confidentialité des interviewés. Après réception de toute l'information souhaitée, la base de données a été revue et analysée par l'équipe du projet à New York afin d'établir les comparaisons entre les pays de l'étude. Toutes les informations susceptibles d'identifier les interviewés ont ensuite été enlevées. La base de données a également été modifiée pour empêcher toute entrée supplémentaire et prévenir toute altération. Elle a enfin été placée sur un site web, créé pour recevoir toute l'information sur le projet: http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp

7. Huit consultants nationaux ont été embauchés pour mener le travail de terrain (analyse des textes et entretiens avec les experts). Tous les documents pertinents ont été analysés et 435 entretiens avec des experts ont été réalisés. (C'est le nombre d'entretiens qui a été comptabilisé plutôt que le nombre d'experts puisque certains d'entre eux ont participé à plusieurs entretiens. Ainsi le nombre d'experts est inférieur à celui des entretiens). Des ces entretiens, 25 ont été écartés car ils étaient incomplets ou inutilisables. Des 410 qui ont été analysés, il y a eu :

- 141 en gestion financière,
- 132 en gestion des ressources humaines et,
- 137 en gestion de l'information.

La proportion d'entretiens avec des fonctionnaires a été d'environ 73% pour les entretiens avec les experts financiers, 77% pour ceux avec les experts en ressources humaines et 66% pour ceux avec les experts en gestion de l'information.

En Jordanie et au Yémen les consultants ont travaillé par équipes de deux personnes. Une session de formation pour les consultants nationaux s'est tenue du 9 au 11 décembre 2002 à Marrakech, au Maroc. Cette formation visait à assurer une compréhension commune des objectifs de l'étude et de standardiser le processus d'entretiens.

8. Une équipe du projet, composée d'un coordinateur et d'un assistant de recherche était basée à New York pour superviser et contrôler le travail de terrain. Elle avait pour tâches à la fois l'administration et la recherche. Les membres de l'équipe s'occupaient de la documentation pour le PAG, de l'organisation des rencontres et, plus généralement, de l'administration globale du projet. Cette équipe était également en charge de la recherche préliminaire, de l'élaboration

des guides d'entretien, de la coordination du travail sur le terrain, de l'élaboration du rapport final, de l'édition des études de cas et de la diffusion des résultats.

9. Le PAG a tenu une deuxième rencontre les 18 et 19 décembre 2003 à Beyrouth pour revoir les résultats de l'étude basés sur la première version du présent rapport. Le groupe a été rejoint par les consultants nationaux afin de clarifier leurs contributions et d'affiner le rapport final. Suite à cette réunion, le PAG a pu valider le rapport final.

10. La présentation des résultats dans des forums régionaux et nationaux de politique publique est souhaitée. Les sponsors de cette recherche espèrent que ces résultats contribueront à l'introduction et à l'amélioration des politiques et pratiques afin d'avoir un impact réel sur le niveau de transparence et de responsabilité dans la région.

Résultats et produits

Les principaux produits de cette recherche sont: les documents de recherche, le présent rapport, la base de donnée interactive en ligne et le site Web du projet. Un produit plus important de ce travail est la création d'un réseau régional d'experts: les membres du PAG et les consultants nationaux. Au cours de la recherche, les consultants ont à leur tour pu identifier un groupe d'experts dans chacun des pays ayant participé à l'étude. Les liens tissés par de pareils réseaux dans la région Arabe devraient faciliter l'intégration des résultats de l'étude dans d'autres projets en cours au niveau régional. Par exemple, plus il y aura de pays qui signeront la Convention des Nations Unies contre la Corruption et commenceront à appliquer ses dispositions, plus le réseau régional autour de ce thème deviendra important.

Pour s'assurer que les résultats de cette étude se traduiront dans les actes, ils seront largement diffusés. Il est à espérer que les pays de l'étude eux-mêmes lanceront des ateliers de diffusion nationale qui mèneront à des changements concrets dans les politiques, à des améliorations institutionnelles et à des développements managériaux. L'amélioration des législations et des réglementations existantes, des stratégies pour les mettre en application et de la formation du personnel pour changer les pratiques dans la gestion financière, des ressources humaines et de l'information publiques figurent parmi les résultats souhaités.

Enfin, l'ultime ambition de cette étude serait de permettre l'amélioration de la vie des citoyens ordinaires dans les pays Arabes. Une meilleure transparence et une meilleure reddition des comptes, de meilleures prises de décision et une utilisation plus rationnelle des fonds publics devraient contribuer, à long terme, à une meilleure gouvernance et à un développement humain durable. Comme cela a été mentionné plus haut, pour tirer profit des opportunités de la mondialisation et en réduire les risques, il est important que les gouvernements, le secteur privé et la société civile de la région se mettent en position de relever ces challenges.

CHAPITRE 2: VUE D'ENSEMBLE DE LA REGION ARABE

Dans ce chapitre, les thèmes de l'étude identifiés dans le premier chapitre sont placés dans leur contexte géographique, culturel, historique, social, politique et économique. Poser ce contexte permettra une meilleure compréhension des facteurs qui influent sur le développement des pays de l'étude ainsi que sur le fonctionnement de leurs secteurs publics.

La région Arabe

Selon les règles d'adhésion de la Ligue Arabe, le monde Arabe dans son ensemble comprend 22 pays, allant de la Mauritanie à l'ouest à Oman à l'est¹¹. On admet généralement que la région se compose de deux parties: le *Maghreb* (Afrique du Nord) et le *Mashreq* (Moyen Orient). Les Arabes en tant que groupe ethnique tel qu'il est connu depuis trois mille ans, ont adopté différentes cultures et pratiques religieuses. La plupart cependant, se sont convertie à l'Islam depuis qu'il est apparu.

A travers l'histoire, le terme "Arabe" a recouvert une réalité fluctuante. A l'époque préislamique, il faisait référence aux habitants de la péninsule arabique, principalement des tribus nomades. A travers les siècles cependant, l'expansion du monde Arabe a surtout été définie en termes d'utilisation d'une langue commune: l'Arabe qui est vécu comme l'épicentre de l'identité Arabe.

Pour les besoins de cette étude, la région Arabe est représentée par les six pays mentionnés précédemment : *la Jordanie, le Liban, le Maroc, le Soudan, la Tunisie et le Yémen*. Avec près de 100 millions d'habitants, ces pays représentent plus d'un tiers de la population de la région (cependant, aucun des pays de l'étude n'appartient aux pays du Golf Persique, producteurs de pétrole et qui bénéficient d'un PIB par habitant élevé). On peut considérer qu'ils représentent tout de même la diversité de la région en termes de système politique, de niveau de développement et de structure sociale. Deux des pays appartiennent de plus, à l'Afrique du Nord qui est très différente du Moyen Orient.

Ce chapitre ne prétend en aucune façon donner une information complète et exhaustive sur la région à l'étude. Il ne traite pas non plus en profondeur des situations particulières liées à l'histoire et au développement économique et social de chacun des pays. Le seul but recherché est d'aider à mieux comprendre les facteurs qui affectent le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public de ces pays.

La région aujourd'hui

La région Arabe se caractérise par des taux de croissance démo-

graphique et de population active relativement élevés, et, une croissance économique lente qui de plus est faiblement intégrée à l'économie mondiale¹². Par conséquent le taux de chômage est parmi les plus élevés au monde. Le taux d'analphabétisme est également élevé, en particulier pour les femmes. En fait, la participation politique et économique des femmes Arabes est parmi les plus faibles au monde¹³. Comme cela est mentionné ailleurs dans ce chapitre, la situation des femmes Arabes est l'une des préoccupations majeures pour la région. Il est à noter que bien qu'elles puissent bénéficier légalement de certains droits, il existe souvent un décalage important entre la loi et les pratiques réelles, et ce dû aux préjugés culturels. Enfin, très peu de femmes occupent des postes de décision.

Selon le *Rapport Arabe Pour Le Développement Humain* de 2002, le monde Arabe est mieux placé en termes d'indicateurs de revenus qu'en termes d'indicateurs de développement: la région est donc plus riche qu'elle n'est développée. La mondialisation a, dans une certaine mesure, exacerbé le décalage entre richesse et développement dans l'ensemble de la région en focalisant l'attention sur la consommation et en encourageant une culture de marché. Cette conclusion rejoint celle, partagée par de nombreuses personnes, indiquant que la mondialisation a agrandi le fossé entre le Nord et le Sud en n'en redistribuant pas équitablement les bénéfices.

Contexte historique et culturel

Du point de vue historique, la plupart des pays Arabes ont fait partie de l'empire Ottoman, puis ont été sous l'influence des pouvoirs coloniaux français et britannique. La plupart de ces pays ont commencé à reconquérir leur indépendance après la deuxième guerre mondiale. Ces événements ont eu une telle influence sur les sociétés Arabes que le concept même de l'Etat et le rôle de ses institutions ont été marqués par les expériences ottomane et coloniales. Par conséquent les systèmes politiques et administratifs Arabes ont été caractérisés par un manque de transparence, de responsabilité et de choix politiques. La participation politique est demeurée très faible.

Le tableau 2, *Histoire contemporaine des pays de l'étude*, donne une vue d'ensemble rapide de l'histoire coloniale des pays étudiés. La Jordanie, le Soudan et le Yémen étaient des colonies britanniques alors que le Liban, le Maroc et la Tunisie étaient sous mandat français. Les pays de l'étude possèdent donc aujourd'hui des systèmes juridiques basés sur le droit islamique qui a précédé le colonialisme (le Liban mis à part), le droit commun britannique

¹² IMF March 2003, *Finance & Development*, "The Middle East and North Africa on the Threshold to change" page 10.

¹³ UNDP, 2002 *Arab Human Development Report*.

¹¹ www.arableagueonline.org

ou le code civil français, et le droit ottoman (dans les cas du Liban et du Yémen). Le Maroc, vu sa situation géographique et son histoire, se base également sur le droit civil espagnol. Quelques pays reconnaissent aussi le droit coutumier local (voir tableau 3).

Après l'indépendance, la plupart des pays ont opté pour une structure gouvernementale de type républicain ou parlementaire. En Jordanie et au Maroc les monarchies ont perduré.

A cet héritage politico-administratif, se sont ajoutées différentes idéologies politiques avec leur vision correspondante du rôle de l'Etat. Comme d'autres parties du monde, la région Arabe a été influencée par le récent courant néolibéral qui minimise le rôle de l'Etat. Cette vision, conjuguée à la montée de la mondialisation a conduit dans certains cas, à l'affaiblissement du rôle socio-économique de

l'Etat, augmentant par là même le fossé entre les classes et créant des tensions sociales.

L'accumulation de ces tensions, les conflits continuels et les changements sociaux brutaux dus à la mondialisation, ont exacerbé les tensions sociales dans la région. Celles-ci se sont manifestées sous différentes formes, du phénomène de marginalisation de la jeunesse aux poches isolées de fondamentalisme religieux.

Malgré les contraintes considérables qu'imposent les réformes économiques, de nombreux progrès ont été réalisés en matière de réformes économiques et politiques. Plusieurs d'entre elles sont supportées par les financements des programmes des Nations Unies et par des projets réalisés dans le cadre des partenariats euro-méditerranéens.

Tableau 2: Histoire contemporaine des pays de l'étude

| | |
|-----------------|--|
| Jordanie | En 1921, le jour de l'arrivée du Prince Abdallah Ibn al-Hussein à Amman est considéré comme le début de l'Etat jordanien, sous le nom d'Emirat de Transjordanie. Le premier gouvernement jordanien a été formé la même année. En 1928, la première constitution jordanienne, la Loi Essentielle de Transjordanie, a été promulguée. Elle est restée en vigueur jusqu'en 1946, lorsque la Transjordanie a pris son indépendance en signant le Traité de Londres. Le Prince Abdallah a été proclamé roi en 1946. En 1947, la loi n°3 a promulgué une nouvelle constitution. Le Roi Abdallah a été assassiné à Jérusalem en 1951, son fils aîné, le Prince Talal, lui a succédé au trône. Un an après son intronisation, le Roi Talal a abdicé en faveur de son fils le Prince Hussein qui a été proclamé roi. Une nouvelle constitution a été édictée et promulguée. L'article premier stipule que le Royaume Hachémite de Jordanie est un Etat Arabe indépendant et souverain, avec un parlement et une monarchie héréditaire. A la mort du défunt Roi Hussein en 1999, son fils, le Prince Abdallah, lui a succédé sur le trône. |
| Liban | L'histoire du Liban, depuis son indépendance de la France en 1943 jusqu'en 1976, a été dominée par des réseaux de familles importantes appartenant à des communautés confessionnelles. Malgré la politique de non ingérence dans le conflit israélo-palestinien du Liban, la guerre d'octobre 1973 a profondément affecté le pays. Elle a été suivie de 16 ans de guerre civile. Depuis 1991, après la signature de l'Accord de Ta'if, le plan de réconciliation nationale, un système politique plus impartial a été établi. Il institutionnalise une plus grande participation de la population musulmane au système politique, tout en plaçant des groupes confessionnels dans le gouvernement. En mai 2000, Israël s'est retiré de la zone de sécurité dans le Sud Liban. La Syrie maintient ses troupes, légitimée par la Ligue des Pays Arabes et l'Accord de Ta'if. |
| Maroc | Le retour d'exil du défunt Roi Mohamed V marque la fin de l'occupation française. L'indépendance est proclamée en 1956. La même année, la ville internationale de Tanger est rendue aux autorités nationales. A la fin des années 1970, le Maroc déclare que le Sahara Occidental fait partie du Maroc. La question du statut de ce territoire demeure non résolue à ce jour. Un cessez-le-feu géré par les Nations Unies est en vigueur depuis 1991, mais les tentatives de procéder à un référendum ont échoué. Après la mort du défunt Roi Hassan II, son fils aîné Mohamed VI lui a succédé sur le trône et a introduit de nouvelles réformes économiques et administratives. |
| Soudan | Le Soudan, depuis son indépendance du Royaume Uni en 1956, a été dominé par des dictatures militaires à orientation islamique. Le pays a été en guerre civile de 1972 à 1982, entre la majorité arabo-musulmane à Khartoum et les rebelles africains non musulmans dans le sud. Cette guerre a fait plus de deux millions de morts dus aux combats et à la famine, et plus de quatre millions de personnes ont été déplacées depuis 1983. Depuis 1989, certains groupes musulmans du nord se sont alliés aux rebelles pour s'opposer au gouvernement. En 2003 cependant, les deux parties dans le conflit étaient sur le point de signer un accord de paix. |
| Tunisie | Après avoir acquis son indépendance de la France en 1956, le Président Bourguiba a établi un Etat-parti très strict. Durant son mandat, qui a duré 31 ans, il a fortement réprimé le fondamentalisme et a donné des droits aux femmes avant bien des pays Arabes. Depuis 1987, c'est Ben Ali qui est le Président de la Tunisie. Il a été réélu pour un troisième mandat en 1999. |
| Yémen | Le Yémen du nord a acquis son indépendance de l'Empire Ottoman en 1918, alors que le Yémen du sud était sous protectorat anglais depuis le 19e siècle jusqu'en 1967. Trois ans plus tard, le gouvernement du sud a adopté une orientation marxiste ce qui a provoqué un exode massif vers le nord. Cette circonstance a contribué à plus de vingt ans d'hostilités entre les deux états. La République du Yémen unifié a officiellement été proclamée en 1990. Un mouvement sécessionniste du sud a rapidement été maîtrisé en 1994. Le Président du Yémen depuis 1990 est Ali Abdallah Salih. |

Tableau 3: Les systèmes légaux et les constitutions récentes

| Pays | Système Légal | Constitution originale/ Amendements postérieurs |
|----------|--|---|
| Jordanie | Basé sur le droit islamique et le code civil français | Janvier 1952 |
| Liban | Basé sur un mélange de droit ottoman, de droit canon et de code civil français | Mai 1926; modifiée en 1943 pour ôter les articles faisant référence à l'autorité française et en 1989 pour inclure la Charte de Réconciliation Nationale; également en 1949 et en 1955 pour permettre un renouvellement unique du mandat présidentiel |
| Maroc | Basé sur le droit islamique et les codes civils espagnol et français | Mars 1972; révisée en septembre 1992 et amendée en septembre 1996 |
| Soudan | Basé sur le droit islamique et le droit commun anglais | Juin 1998; partiellement suspendue en décembre 1999 par le Président Bachir |
| Tunisie | Basé sur le droit islamique et le code civil français | Juin 1959; amendée en juillet 1988 |
| Yémen | Basé sur le droit islamique, le droit ottoman, le droit commun anglais et le droit coutumier local | Mai 1991; amendée en 1994 et en 2001 |

Sources: *The World Fact Book* <http://www.countryreports.org>, 2003 Edition, National Consultants

Contexte Socio-économique

La richesse du monde Arabe réside dans la coexistence de facteurs culturels, économiques et politiques diversifiés. Dans le même temps, et étant donnée son histoire, la région partage des valeurs centrales et un héritage communs. Elle est aussi confrontée aux mêmes défis économiques et sociaux.

Depuis les années 70, la région a dans l'ensemble accompli d'importants progrès sur le front social. En s'appuyant sur des politiques de sécurité sociale et aidés par les traditions de charité islamique et les réseaux d'entraide familiale, les pays Arabes ont réussi à fournir une protection sociale et un système éducatif à leurs citoyens. La pauvreté est moins drastique que dans d'autres régions du monde grâce à la tradition de solidarité inhérente à la culture Arabe. Néanmoins, les pays de l'étude à faible revenu (Soudan et Yémen) ont des difficultés à assurer les besoins de santé basiques comme cela est indiqué par les taux alarmants de mortalité maternelle et infantile. Le tableau 4 présente les indicateurs clés pour les pays de l'étude.

Il souligne la diversité physique, économique et sociale des pays concernés par l'étude. En termes de taille et de population, le Soudan est le plus grand avec 2.5 millions de Km² et 33 millions d'habitants en 2002. Le Liban est le plus petit avec 10 400 Km² et 4.4 millions d'habitants. En ce qui concerne les indicateurs économiques de base, la Tunisie dispose du plus haut PIB par habitant avec 6 363 USD en 2000 (réévalué en fonction de l'indice du coût de la vie), et le Yémen du plus bas avec 893 USD. Le taux de croissance du PIB par habitant en 1999-2000 était le plus élevé au Soudan avec 5.6% et le plus bas au Maroc avec 0.6%. En ce qui concerne les indicateurs sociaux de base, le Liban a la plus grande espérance de vie entre 1995 et 2000 avec 72.6 ans et le Yémen a la plus basse avec 55 ans. Dans

l'ensemble, l'Index de Développement Humain du PNUD en 2002 a classé le Liban au rang 75, le plus élevé des pays de l'étude, et le Yémen au rang 144, le plus bas des pays de l'étude.

Cependant, le développement socio-économique des pays a été entravé par une croissance démographique rapide conjuguée à une faible croissance économique ainsi que des capacités institutionnelles limitées. Les situations d'instabilité politique ajoutent des contraintes supplémentaires au développement de la région. Les ressources publiques sont employées à des usages autres que la construction de l'infrastructure physique et législative nécessaire à attirer l'investissement et à créer des richesses. De plus, comme l'Etat domine l'activité économique, le développement du secteur privé et l'engagement de la société civile sont souvent entravés. Selon le FMI, la part de l'Etat dans les économies du monde Arabe est l'une des plus élevées au monde. De plus, selon la Banque Mondiale, la région se compose d'économies protectionnistes gérées par le secteur public. Elles sont financées par le pétrole, les subventions et les impôts sur salaires. Comme on l'a vu durant les vingt dernières années, elles ne peuvent plus créer d'emplois ou générer une croissance suffisante.

L'inégalité homme/femme est plus importante que dans les autres régions du monde. Les femmes sont une ressource inemployée puisqu'elles représentent seulement un tiers de la population active. Les bénéfices apportés par leur participation à l'économie sont déjà évidents dans certains secteurs tels que l'habillement et l'industrie textile en Jordanie, au Maroc et en Tunisie¹⁴.

¹⁴ World Bank press release, World Bank Report on Trade, Investment and Development in MENA (Washington D.C.: 26 June 2003).

Tableau 4: Indicateurs Principaux

| Informations Générales | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|---|-----------------|------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| Surface, 2001 (km ²) | 89,342 | 10,400 | 446,550 | 2,505,813 | 163,610 | 527,968 |
| Population, 2002 (millions) IDM | 5.2 | 4.4 | 29.6 | 32.8 | 9.8 | 18.6 |
| Densité, 2000 (km ²) | 55 ^a | 423 ^a | 65 | 13 | 59 | 36 |
| Population Urbaine, 2000 (% du total) | 78.7 | 89.7 | 55.5 | 36.1 | 65.5 | 24.7 |
| Taux de croissance annuel projeté, 2000-2015 (%) | 2.5 | 1.3 | 1.5 | 2.1 | 1.2 | 3.9 |
| Capitale | Amman | Beyrouth | Rabat | Khartoum | Tunis | Sana'a |
| Indicateurs Economiques | | | | | | |
| PIB par habitant, 2000 (en milliards de dollars PPP) | 3,966 | 4,308 | 3,546 | 1,797 | 6,363 | 893 |
| Croissance annuelle du PIB par habitant, 1990-2000 (%) | 1.0 | 4.2 | 0.6 | 5.6 | 3 | 2.3 |
| Indice de déflation implicite du PIB. Croissance annuelle moyenne, 1990-2000 (%) | 3.2 | 17.6 | 3.0 | .. | 4.4 | 24.9 |
| Importations de biens et services, 2000 (% du PIB) | 69 | 38 | 37 | 16 | 48 | 41 |
| Exportations de biens et services, 2000 (% du PIB) | 42 | 13 | 31 | 17 | 44 | 50 |
| Entrées nettes d'investissements étrangers, 2000 (% du PIB) | 6.7 | 1.8 | . | 3.4 | 3.9 | -2.4 |
| Population active (en millions) | 1.1 (2000) | 1.3 (1997) | 10.3 (1999) | 7.4 (1996) | 3.0 (1997) | 4.4 (1995) |
| Taux de chômage (%) | 13.2 (2000) | 8.6 (1997) | 11.6 (2002) | 17.0 (1996)b | 15.6 (2000) | 11.5 (1999) |
| Aide Publique au Développement reçue (APD), 2000: | | | | | | |
| - Total (en millions de dollars) | 552.4 | 196.5 | 419.3 | 225.4 | 222.8 | 265 |
| - Par habitant | 112.4 | 56.2 | 14 | 7.2 | 23.5 | 14.4 |
| - En % du PIB | 6.6 | 1.2 | 1.3 | 2 | 1.1 | 3.1 |
| Valeur actualisée de la dette, 2002 (en % du PNB) | 83 | 102 | 51 | 130 | 65 | 40 |
| Service de la dette (total), 2000 (en % du PIB) | 8.0 | 11.0 | 10.0 | 0.5 | 9.8 | 2.6 |
| Taux d'activité économique des femmes en % de la pop. âgée de 15 ans et plus) | 26.6 | 29.6 | 41.4 | 34.8 | 36.9 | 30.5 |
| Indicateurs Sociaux | | | | | | |
| Espérance de vie à la naissance (années), 1995-2000 | 69.7 | 72.6 | 66.6 | 55.0 | 69.8 | 59.4 |
| Taux de mortalité infantile (pour 1,000 naissances vivantes) 2000 | 28 | 28 | 41 | 69 | 22 | 85 |
| Taux de mortalité maternelle (pour 1000 naissances vivantes) 1985-1999 | 41 | 100 | 230 | 550 | 70 | 350 |
| Taux d'alphabétisation des adultes (en % de la pop. âgée de 15 ans et plus), 2000 | 89.7 | 86.0 | 48.9 | 57.8 | 71.0 | 46.3 |
| Indicateur du Développement Humain 2000 (classement) | 99 | 75 | 123 | 139 | 97 | 144 |
| Indicateur sexo-spécifique du développement 2000 (classement) | 84 | 69 | 102 | 116 | 81 | 128 |
| Internauts, 2002 (en milliers) | 57.7 | 117.1 | 23.6 | 2.6 | 51.7 | 5.1 |

Sources: 1) Nations Unies, *Demographic Yearbook*, 2001; 2) Banque Mondiale, *World Development Indicators*, 2002; 3) Banque Mondiale, *World Development Report*, 2002; 4) PNUD, *Human Development Report*, 2002; 5) Organisation Internationale du Travail, *Key Indicators of the Labour Market*, 2003; 6) PNUD, *Arab Human Development Report*, 2002.

Notes: a) Données pour la Jordanie et le Liban provenant de la Banque Mondiale; b) Données pour le Soudan provenant du PNUD (.) moins de la moitié de l'unité (.) Pas de données.

Le système éducatif, qui est souvent utilisé comme locomotive de la modernisation dans d'autres régions, n'a pas réussi à produire une main d'œuvre adaptée aux besoins actuels ni à encourager la recherche et le développement. Le *Rapport Arabe sur le Développement Humain 2002* du PNUD, mentionne que la qualité de l'éducation s'est détériorée dans la région, avec un déclin correspondant des capacités créatives et analytiques. Cette situation crée un décalage entre le système éducatif et les besoins du marché. Les systèmes éducatifs sont peu efficaces alors même qu'ils absorbent une plus grande part du PIB que dans d'autres régions en développement. L'une des raisons principales est qu'ils sont gérés par au moins trois ministères différents. Ceci crée une compétition pour l'allocation de fonds et un manque de consensus sur les réformes. De plus, l'accès ainsi que l'abandon de l'école sont fortement liés au revenu et au sexe. Les femmes et les plus pauvres, et notamment dans les zones rurales, sont plus susceptibles d'être privés d'éducation, et spécialement d'éducation supérieure.

Comme cela est mentionné précédemment, le secteur public est le principal pourvoyeur d'emploi. Pour inverser cette tendance, de nombreux pays Arabes ont lancé des projets visant à promouvoir la stabilité et à renforcer le rôle du secteur privé et ce principalement à travers les privatisations. Ces mesures n'ont cependant pas été suffisantes. Les entreprises publiques jouent toujours un rôle dominant dans l'économie à cause des réglementations commerciales restrictives et des obstacles administratifs et légaux auxquels se heurte le secteur privé. Dans certains pays, il y a eu beaucoup de résistances à la privatisation qui étaient surtout dues à la peur des licenciements initiaux. De plus, la privatisation n'a pas toujours amélioré l'efficacité. L'absence d'institutions de réglementation adéquates a entraîné des hausses de prix, et a, dans beaucoup de cas, remplacé les monopoles étatiques par des monopoles privés.

Par conséquent, la plupart des pays de la région reconnaissent aujourd'hui le besoin urgent de réformer leur secteur public. Certains ont fait des progrès significatifs dans l'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques en augmentant la qualité et la réactivité des services publics et en entamant des partenariats avec le secteur privé et la société civile. Les réformes récentes réalisées dans ces pays ont particulièrement visé à établir un cadre légal et réglementaire moderne pour les droits de propriété et l'investissement étranger direct. Ils ont également tenté d'améliorer l'indépendance de la justice et d'introduire un système d'imposition plus transparent en luttant contre les pratiques de corruption.

Ainsi, les pays Arabes, affrontent des challenges internes et externes considérables liés à la mondialisation et aux réformes domestiques. Ces challenges ont le plus souvent un impact négatif sur la santé, l'éducation et l'emploi. Le *Rapport Arabe sur le Développement Humain 2002* du PNUD, souligne que l'obstacle à un meilleur développement socio-économique dans le monde Arabe n'est pas

dû à un manque de ressources. Il identifie des obstacles fortement ancrés dans les structures institutionnelles des pays Arabes. Il souligne également que ce qui doit être traité prioritairement est la volonté politique d'investir dans la connaissance et les capacités humaines et plus particulièrement celles des femmes Arabes. Une bonne gouvernance, à travers plus de participation et de responsabilité du secteur public, est par conséquent une condition préalable au développement durable.

Devoir de transparence et de rendre compte dans la région

Une analyse de l'état de la gouvernance dans la région souligne le manque ou la faiblesse des institutions gouvernantes¹⁵. Sans institutions de contrôle et de surveillance, les Etats peuvent devenir très centralisés, à travers un parti politique ou un culte de la personnalité. Dans de telles situations, une reddition des comptes effective est quasiment absente.

Plusieurs organisations non gouvernementales ou de la société civile ont soulevé la question de la corruption et ont lancé des campagnes anti-corruption. Leurs projets ont toutefois été freinés par une liberté d'expression et de participation politique mitigées. Même le monde des affaires dans la région s'est exprimé sur l'impact que la corruption pourrait avoir sur l'investissement étranger direct. Cependant, étant donnée l'existence de réseaux familiaux et de personnalités ayant des intérêts à la fois politiques et économiques, la vraie question dans la région (comme dans d'autres régions) est celle de la frontière floue entre les secteurs public et privé.

Dans son *Rapport Global sur la Corruption* de 2003, Transparency International, un groupe international de plaidoyer anti-corruption, indique que l'incidence de la grande corruption a diminué en 2001-2002 dans le Moyen Orient et en Afrique du Nord. Le rapport note que cela a principalement été dû à la récession et à la diminution des opportunités de prélever des "commissions". Cependant, la corruption des hauts fonctionnaires de l'Etat et des politiciens est toujours très répandue. Transparency International souligne donc que si des réformes politiques ne sont pas entreprises, les stratégies anti-corruption actuelles auront peu de chances d'aboutir. Et bien que plusieurs cas de corruption aient été révélés durant cette même période, ils ne correspondent pas à un réel changement structurel.

Ce même rapport note que l'absence de réformes institutionnelles pour accompagner les programmes de libéralisation économique et la prévalence des régimes autoritaires constituent un obstacle important au devoir de transparence et de rendre compte à la fois pour l'Etat et pour le secteur privé.

¹⁵ Transparency International, the Global Corruption Report 2003, MENA Regional Report

Les six pays de l'étude ont entrepris des réformes de leur secteur public, y compris des programmes visant à améliorer la transparence et la reddition des comptes. Certaines réformes par exemple, ont traité de la transparence financière grâce à l'assistance stratégique et technique fournie par les programmes lancés par le FMI et la Banque Mondiale. Ces réformes ont plus particulièrement concerné l'administration des impôts au Liban et au Yémen, les dépenses publiques en Jordanie, en Tunisie et au Soudan et les privatisations dans tous les pays à l'exception du Yémen.

Comme cela a déjà été évoqué, le monde Arabe est aujourd'hui confronté à de nombreuses questions politiques essentielles, principalement dues aux événements géopolitiques qui déstabilisent un certain nombre de pays dans la région. Il est également confronté à des défis économiques liés aux conditions générales dues à la mondialisation, et à des défis sociaux dus à la coexistence des systèmes traditionnel et moderne. Cette région est par ailleurs, le berceau d'un long et riche héritage culturel de valeurs et de connaissances communes, qui a connu par le passé de nombreuses innovations scientifiques et une production artistique florissante. Les pays de la région peuvent aujourd'hui s'appuyer sur ces richesses pour réformer leurs institutions publiques, améliorer leurs structures de gouvernance et plus généralement encourager le développement humain durable.

CHAPITRE 3: CONTEXTE DES PAYS DE L'ETUDE

Le chapitre précédent a permis de poser les contextes historique, politique et socio-économique des pays étudiés. Il est également utile de présenter une vue d'ensemble de la structure de leurs secteurs publics avant d'examiner les politiques et les pratiques dans la transparence et la reddition des comptes. Les consultants nationaux ont donc réuni l'information statistique de base sur l'organisation du gouvernement et de l'emploi dans la fonction publique. L'équipe du projet a cependant découvert que certaines données statistiques ainsi que les répartitions par variables étaient souvent indisponibles ou inaccessibles. Lorsque cela était possible, cette information a été confirmée par d'autres sources.

Les consultants nationaux ont également réuni des informations sur les projets pertinents permettant de se faire une idée du type d'activités entreprises pour promouvoir le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public des pays étudiés. Les consultants devaient à cet effet rendre compte des réformes dans la fonction publique, des études, des sondages d'opinion, enquêtes ou campagnes pertinents qui auraient été entrepris durant les cinq dernières années. Les réponses ont indiqué que les projets en question se composent d'études, de conférences, de campagnes publiques et de projets de bonne gouvernance ou de modernisation de l'administration. L'information collectée est remontée aux 10 dernières années plutôt qu'aux cinq initialement prévues.

Les Structures du Secteur Public

La délimitation du "secteur public" diffère selon le pays et parfois selon le moment de l'histoire du pays. Il est donc difficile de délimiter les frontières, la taille et la composition du secteur public dans un pays donné. Il est encore plus difficile de comparer les secteurs publics de différents pays en identifiant leurs caractéristiques et leurs fonctions similaires ou communes.

La définition du secteur public est devenue encore plus complexe récemment, étant donné les changements dans les relations entre l'Etat et le marché que subissent pratiquement tous les pays. La tendance à la décentralisation, la possibilité d'avoir recours à des services diversifiés et l'introduction des règles de marché dans plusieurs organismes étatiques traditionnels, ont donné naissance à de nombreux nouveaux organismes étatiques ou assimilés.

L'architecture du secteur public s'est donc modifiée et a commencé à intégrer des organismes avec des degrés divers de contrôle gouvernemental. Il y a d'un côté les organisations sous contrôle total de l'Etat tels que les ministères, les organismes, les conseils et les commissions. De l'autre, il y a des organisations telles que les entreprises publiques, qui peuvent être totalement ou partiellement

financées par l'Etat, mais qui subissent un contrôle gouvernemental limité puisqu'elles sont engagées dans des activités de marché. Entre ces deux extrêmes, il existe une panoplie d'organisations qui oeuvrent dans les différents secteurs économiques et sociaux, avec des degrés variés de contrôle et de financement étatiques.

Pour les pays de l'étude, les consultants ont tenté de circonscrire l'architecture du secteur public en répertoriant les organes réglementaires de l'Etat tels que les ministères, organismes et autres entreprises publiques ou mixtes. Une partie de cette information est présentée dans le tableau 2.

Une des façons d'estimer la taille du secteur public et sa contribution à l'économie est de mesurer les dépenses de l'Etat. Bien que l'unité d'analyse de cette étude soit le gouvernement central et que les chiffres donnés dans le tableau 5 comprennent tous les niveaux de gouvernement, les dépenses de l'Etat représentent néanmoins un indicateur utile de la taille globale du secteur public. Comme on peut le constater, les dépenses de l'Etat en 2001 allaient 23% du produit intérieur brut (PIB) en Jordanie à 13.9% au Yémen. Selon les chiffres considérés, le secteur public en Jordanie contribue à l'économie à concurrence de 9% supplémentaires par rapport au Yémen.

De même, pour définir le corps central de la branche exécutive, les consultants ont recensé les ministères au niveau du gouvernement central. En 2003, il y avait 20 ministères en Jordanie (après la formation du cabinet le plus récent) et 39 au Soudan. Bien sûr, cette énumération ne comprend que l'organisation de base des gouvernements centraux. Il existe par ailleurs de nombreux organismes et offices (plusieurs d'entre eux sont très importants en taille et en fonction) dirigés par des ministres et des secrétaires d'Etat, des ministres sans portefeuille et autres membres de cabinets agissant en tant que conseillers aux chefs d'Etat et aux chefs du gouvernement. Il existe par ailleurs des organismes indépendants ou rattachés aux ministères ainsi que des conseils indépendants ou interministériels.

Les consultants ont aussi tenté de répertorier les autres établissements et entreprises publics (participation étatique de 50% ou plus, engagés dans des activités de marché). Vu la complexité de la composition du secteur public et le manque de données spécifiques, cette tâche s'est révélée nécessiter une recherche à part entière. Bien que les consultants aient recueilli quelques données, elles ne sont pas exposées ici car elles étaient difficiles à vérifier.

D'un point de vue pratique et pour faciliter une vue d'ensemble des gouvernements, les consultants ont tenté de déterminer s'il existait un organigramme général du gouvernement et s'il était accessible (les organigrammes

Tableau 5: Dépenses de l'Etat et Ministères

| Pays | Dépenses Générales de l'Etat en 2001 en % du PIB* | Nombre de Ministères en 2003 source interne ** |
|----------|---|---|
| Jordanie | 23.0 | 20 Commission de la Fonction Publique, Ministère de la reforme administrative |
| Liban | 18.3 | 22 Bulletin officiel Conseil de la Fonction Publique |
| Maroc | 18.1 | 23 Budget 2003 |
| Soudan | Pas de réponse | 39 Ministère de la Fonction Publique, Secrétariat du cabinet |
| Tunisie | 15.7 | 21 Bulletin officiel |
| Yémen | 13.9 | 32 Bulletin officiel |

* Ces chiffres comprennent toutes les dépenses courantes pour l'achat de biens et de services (y compris les rémunérations et salaires) engagées par les organismes gouvernementaux à l'exclusion de la plupart des entreprises publiques. Ils comprennent également la plupart des dépenses de la défense et de la sécurité nationales. Source Banque Mondiale: *Indicateurs du développement mondial 2003*: <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>;

** Ces chiffres comprennent les ministères à part entière. Ils n'incluent pas les ministres sans portefeuille ou les secrétariats d'Etat. Les chiffres avancés par les consultants nationaux ont été vérifiés, comparés et parfois modifiés par rapport à l'information provenant de la CIA. *Chiefs of State website*: <http://www.cia.gov/cia/publications/chiefs/index.html#J> (voir listes).

généraux du gouvernements, qu'ils recouvrent les structures principales des trois branches ou qu'ils ne comportent que la branche exécutive, sont des instruments utiles pour présenter une vue d'ensemble rapide de l'organisation du gouvernement. En tant que tels, ils peuvent servir de point de départ à une vue d'ensemble des structures du secteur public). Les consultants ont pu obtenir un organigramme pour la Jordanie (2001), un pour la Tunisie (2002) et un pour le Yémen (2000). Le consultant du Soudan rapporte que le secrétariat du cabinet travaille actuellement sur un organigramme.

La taille et la composition du secteur public dépendent non seulement des organismes mais aussi du nombre d'employés et de leurs attributions. Comme pour les organismes, l'estimation du nombre et des fonctions des employés du secteur public est également une tâche complexe.

Obtenir le nombre des fonctionnaires au niveau central est généralement plus facile que de d'obtenir les effectifs dans d'autres établissements publics. Ce chiffre peut néanmoins être trompeur puisqu'il dépend du degré de décentralisation du pays (transfert de personnel vers les gouvernements locaux). Il est également fonction de la cession éventuelle des services publics (transfert de personnel à des organismes quasi-publics ou sous-traitance de services à des entités non gouvernementales). De plus, le nombre de fonctionnaires ne comprend souvent pas les postes temporaires, saisonniers ou à temps partiel (lorsqu'ils existent). Dans certains pays de nombreux fonctionnaires sont recrutés avec des contrats à durée déterminée pour pallier aux incertitudes budgétaires ou aux méthodes managériales changeantes. Lorsque ces contrats sont renouvelés plusieurs fois, les employés deviennent de facto des employés à durée indéterminée.

Les consultants ont également recueilli l'information sur l'emploi au sein de la fonction publique dans les pays de l'étude. Le gouvernement central a été pris comme point de référence. Ils ont tenté d'obtenir une répartition du nombre des fonctionnaires par statut (permanent ou contractuel), par sexe, et par catégories professionnelles principales (fonctionnaires au niveau central, fonctionnaires de l'Education Nationale, de la Santé, de la Police, de la Justice et ceux employés par des entreprises publiques ou semi-publiques). Sur les six pays de l'étude, il a été possible d'obtenir des chiffres pour les fonctionnaires contractuels pour le Liban et le Yémen. Les consultants de quatre pays (exceptés le Liban et le Soudan) ont pu obtenir une répartition par sexe pour les professions pour lesquelles l'information était disponible. Les six pays disposaient d'une répartition par fonction à l'exception généralisée de la force publique et des entreprises publiques ou semi-publiques. Bien que les chiffres ne soient pas strictement comparables puisqu'ils se rapportent à différents moments sur une période de 4 ans, ils donnent néanmoins une indication grossière des variations dans l'emploi au sein de la fonction publique dans les pays à l'étude.

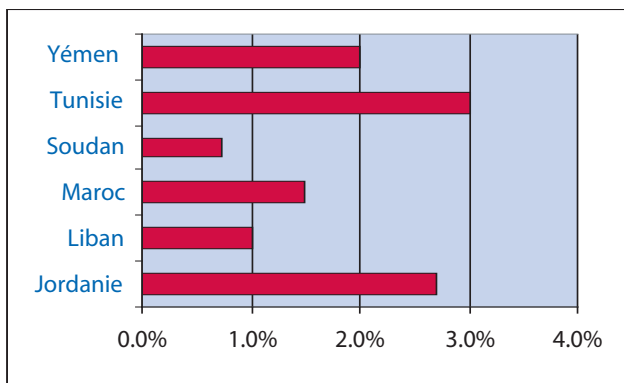
Le nombre de fonctionnaires permanents rapporté à la population totale dans chacun des pays constitue l'une des bases de comparaison possibles. Dans la majorité des pays de l'étude, les employés de l'Education Nationale et de la Santé sont considérés comme des fonctionnaires. En tant qu'employés directs des ministères de l'Education et de la Santé ils sont soumis à la loi sur la Fonction Publique. Les chiffres obtenus sont comme suit :

- Jordanie : 140 921 (2002. Bureau de la Fonction Publique) sur 5.2 millions (2002. Banque Mondiale) soit 2.7%;

- Liban : 38 369 (2001. Commission de la Fonction Publique) sur 3.5 millions (2001. Nations Unies) soit 1.0%;
- Maroc : 448 328 (2003. Trésorier Général du Royaume) sur 29.6 millions (2002. Banque Mondiale) soit 1.5%;
- Soudan: 239 494 (2000. Ministère de la Fonction Publique + 2000/1 Ministère de l'Éducation + 2001 Ministère de la Santé) sur 32.4 millions (2002. Banque Mondiale) soit 0.74%;
- Tunisie: 287 548 (2001. Institut National de la Statistique) sur 9.7 millions (2001. Nations Unies) soit 3.0%; et
- Yémen: 342 573 (1999. Ministère de la Fonction Publique) sur 17 millions (1999. Banque Mondiale) soit 2.0%.

Le graphique 1 fait une comparaison du nombre de fonctionnaires (fonctionnaires de l'Éducation Nationale et professionnels de la Santé inclus) rapportés à la population générale. Les pourcentages vont du plus élevé, 3% en Tunisie en 2001 au plus bas, à 0.74% au Soudan en 2000/1.

Graphique 1: Pourcentage des fonctionnaires par rapport à la population générale* (1999-2002)



* Les fonctionnaires de l'Éducation Nationale ainsi que ceux de la Santé sont compris dans les employés de la fonction publique

Des données ont également été recueillies en ce qui concerne la répartition par sexe dans la Fonction Publique et dans les catégories professionnelles sélectionnées. Seule la répartition dans l'ensemble de la fonction publique sera présentée ci-dessous puisque l'information concernant la répartition par sexe et par profession était parfois indisponible ou peu fiable. Pour les fonctionnaires permanents l'information recueillie est comme suit (cette information n'était pas disponible au Liban et au Soudan):

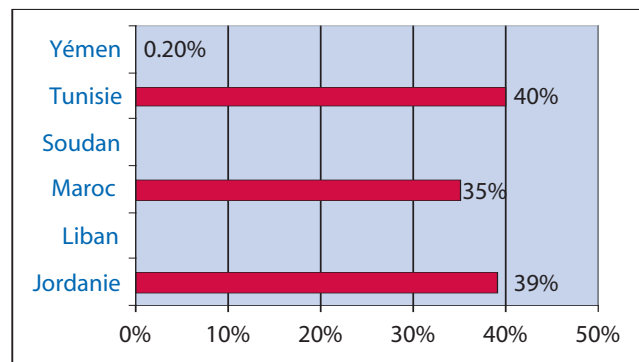
- Jordanie: 55 222 femmes soit 39.2% (2002. Bureau de la Fonction Publique);

- Maroc: 155 632 femmes soit 34.7% (2003. Trésorier Général du Royaume);
- Tunisie: 109 053 femmes soit 39.9% (2000. Institut National de la Statistique); et
- Yémen: 64 541 femmes soit 0.2% (1999. Ministère de la Fonction Publique).

Encore une fois les chiffres ne sont pas strictement comparables puisqu'ils se rapportent à différents moments sur une période de 5 ans. Ils donnent néanmoins une indication grossière de la répartition par sexe dans la fonction publique dans les pays à l'étude. Une comparaison des nombres de femmes fonctionnaires (fonctionnaires de l'Éducation Nationale et professionnels de la Santé inclus) indiquent que la Tunisie a le plus grand pourcentage de femmes fonctionnaires avec 39.9% en 2002, suivie de près par la Jordanie avec 39.2% en 2002. Le Yémen avec 0.2% en 1999 a le pourcentage le plus bas. Cette information est présentée dans le graphique 2.

La faible participation des femmes au marché de l'emploi et l'importance du secteur public en tant que principal employeur dans toute la région ont déjà été discutés au chapitre 2. Dans cet esprit, la féminisation de la fonction publique est un indicateur important de la participation des femmes dans les marchés du travail dans la région. De simples chiffres ne peuvent toutefois pas indiquer le niveau de responsabilité ou l'ancienneté des femmes fonctionnaires. Pour garantir une véritable représentativité, l'augmentation du nombre de fonctionnaires femmes doit s'accompagner d'une augmentation de la proportion de femmes dans les échelons supérieurs.

Graphique 2: Pourcentage des femmes dans la Fonction Publique *(1999-2003)



* Les fonctionnaires de l'Éducation Nationale ainsi que ceux de la Santé sont compris dans les employés de la Fonction Publique. La répartition par sexe n'était pas disponible pour le Liban et le Soudan.

Des données relatives au nombre de fonctionnaires par catégories professionnelles ont également été demandées dans cette étude. Lorsque l'information était disponible, les consultants nationaux ont présenté des

données intéressantes. Elles n'ont cependant pas pu être présentées ici car la composition des catégories professionnelles diffère légèrement entre chacun des pays. Les lecteurs intéressés par ces informations pourront se référer à la base de données de l'étude :

http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp

Projets de Réforme Récents

Les thèmes de la transparence et de la responsabilité suscitant de plus en plus d'intérêt, on a demandé aux consultants de rassembler l'information relative aux projets récents en la matière (malgré le travail mentionné au chapitre 1, il y a peu d'information systématisée recueillie sur le sujet). Cette information constitue une indication de l'attention récente et du type d'activités menées au niveau national.

Ces projets peuvent être classés en plusieurs catégories (voir tableau 6) :

- Etudes: administration publique, transparence et anti-corruption (Jordanie, Liban, Maroc) ;
- Conférences : intégrité et transparence dans le gouvernement (Jordanie, Liban) ;
- Campagnes : éthique publique et projets spécifiques sur le devoir de rendre compte (Maroc, Soudan) ; et
- Programmes de gouvernance globale ou de réforme administrative (Maroc, Soudan, Yémen).

Plusieurs projets ont principalement concerné les hauts fonctionnaires du gouvernement, en ciblant l'étude des réformes administratives et la mise en œuvre de projets de modernisation. En Jordanie, au Liban et au Maroc, les projets ne se sont pas limités au gouvernement et ont sensibilisé une audience plus large à la transparence, l'éthique dans le secteur public ou la lutte anti-corruption. Le Liban a essayé de réaliser des consultations sur une stratégie d'intégrité nationale et le Maroc a défini sa stratégie. Pour donner une idée sur les projets en question, un échantillon est présenté dans l'encadré 4.

Encadré 4: Résultats de l'étude sur l'intégrité menée par Transparency Maroc

"Les ménages interrogés ont été invités à exprimer leurs perceptions relatives au phénomène de la corruption. Auparavant, ils étaient sollicités au sujet des grands problèmes du pays. Dans ce sens, ils ont signalé que le chômage vient en tête, jugé très important par 93% des répondants, suivi par le coût de la vie (76%). La corruption dans le secteur public, citée par 72% des interviewés, a été classée en quatrième place parmi les plus importants problèmes du pays"

Voir Annexe 1: Etude de Cas du Maroc

Ainsi, ce chapitre révèle les différences dans les structures, les schémas de l'emploi et les projets récents pour renforcer le devoir de transparence et de rendre compte dans les pays de l'étude. Cependant, cette tentative de rassembler l'information de base a également montré la difficulté à obtenir de l'information et de qualité et mise à jour.

Les deux Rapports du PNUD sur le Développement Humain dans le Monde Arabe ont déjà constaté la pénurie générale d'information fiable et de statistiques fiables dans la région.

Les décideurs à travers le monde reconnaissent l'importance primordiale d'une information fiable et mise à jour pour planifier et entreprendre des projets importants dans le secteur public. Par conséquent les pays de l'étude, et les pays de la région en général, gagneront considérablement à investir dans la collecte, la mise à jour et la mise à disposition systématique de données de base relatives au secteur public. Si les pays de la région pouvaient harmoniser leurs méthodologies de collecte et de production de données, et cela d'autant plus qu'ils partagent la même langue, cela faciliterait beaucoup les comparaisons régionales et la planification conjointe d'activités.

Tableau 6: Projets Récents Concernant le devoir de transparence et de rendre compte

| Pays | Projets |
|-----------------|--|
| Jordanie | <ol style="list-style-type: none"> 1. Le gouvernement jordanien a signé la Convention des Nations Unies contre la Corruption en 2003. 2. Constitution en 2002 d'un comité ministériel anti-corruption, présidé par le Premier Ministre. 3. Constitution en 2002 d'un comité national de lutte contre la corruption et le népotisme. 4. Conférence "vers la transparence en Jordanie" en 2000. 5. Etude sur le "renforcement de la transparence financière et de la reddition des comptes" menée par l'Institut de l'Administration Publique jordanien en 1999. 6. Atelier sur "l'intégrité dans l'Administration " en 1995. |
| Liban | <ol style="list-style-type: none"> 1. Plusieurs conférences sur la lutte contre la corruption, la transparence et la bonne gouvernance organisées par le Bureau du Ministre d'Etat pour le Développement Administratif (OMSAD) et des ONGs. 2. Accord signé en 2003 entre le gouvernement libanais et le Centre des Nations Unies pour la Prévention du Crime International (UN CICP) pour introduire la transparence et la lutte contre la corruption dans les programmes scolaires. 3. Petites subventions concernant le devoir de transparence et de rendre compte accordées par l'USAID et mise en œuvre par AMIDEAST début 2000. 4. Suite à l'accord signé entre le gouvernement et le UN CICP en 2000, création d'un Comité de Pilotage pour l'Intégrité Nationale (NISC). Il a été chargé de proposer une stratégie et un plan d'action pour lutter contre la corruption au Liban. A aujourd'hui, ils n'ont cependant pas été produits. 5. <i>Rapport d'Evaluation de la Corruption au Liban</i> en 2000 compilé par Information International à la demande des Nations Unies. 6. <i>Rapport de l'Projet Anti-corruption Libanaise</i> en 1999. Etude préparée par Information International, commissionnée par Kulluna Massoul (une ONG anti-corruption qui n'existe plus) et financée par l'Agence pour le Développement Internationale des Etats Unis. |
| Maroc | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Campagne d'éthique publique</i> en 2001. Faire prendre conscience de la nécessité de lutter contre la corruption. 2. Etudes sur l'Administration Publique. Etudes menées par le Ministère de la Fonction Publique et ateliers conduits par des organisations internationales telles que la Banque Mondiale et le PNUD. 3. Etude sur les perceptions de la corruption menée en 2001 par Transparency-Maroc en partenariat avec Transparency-International. Près de 400 entreprises et 1000 ménages ont été sondés et 6 focus groups ont été réalisés. 4. Programme national de gouvernance lancé en 1998 et soutenu par le PNUD. 5. Une opération d'assainissement en 1996 contre le trafic de drogue et la fraude douanière. |
| Soudan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Projet sur la gouvernance locale actuellement en cours dans l'Etat de Khartoum. 2. Campagne menée par quelques parlementaires début 2003 s'opposant à l'exemption de certains organismes publics des exigences comptables réglementaires. 3. Projet sur la gouvernance locale dans l'Etat de Khartoum actuellement en cours. 4. Programme de réforme administrative promu par le Ministère du Travail et de la Réforme Administrative depuis 2000. 5. La campagne <i>Western Salvation Road</i> en 1991. Un projet indépendant de la presse et de la magistrature locales réclame le devoir de rendre compte des fonds publics qui ont été versés par le peuple du Soudan de l'Ouest et le gouvernement. |
| Tunisie | <ol style="list-style-type: none"> 1. En 2002, adoption d'un nouveau code fiscal (<i>code des procédures fiscales</i>) qui accroît le niveau de transparence fiscale. Ce code, qui formalise des lois existantes et introduit de nouvelles lois, intègre les droits et les obligations réglementaires du gouvernement et des contribuables en ce qui concerne la perception et le paiement des impôts. 2. Début 2001, publication d'extraits des rapports de la Cour de discipline financière dans le Bulletin Officiel. |
| Yémen | <ol style="list-style-type: none"> 1. Projet de modernisation de la Fonction Publique qui a démarré en 2000 et doit s'achever en 2005. Il est soutenu par la Banque Mondiale, le Gouvernement des Pays Bas et l'Union Européenne. 2. Le programme national pour la capacité de gouvernance et la réforme institutionnelle a été signé en 1997 mais n'a, à ce jour, pas été mis en œuvre. 3. Un programme complet de réformes économiques, financières et administratives (EFARP) a été lancé en 1994. EFARP était soutenu par la Banque Mondiale, le Fond Monétaire International (FMI) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). |

CHAPITRE 4: GESTION FINANCIERE

Les chapitres 1 à 3 de ce rapport ont présenté le contexte de l'étude en:

- exposant les objectifs et la méthodologie,
- décrivant le contexte régional Arabe en matière de devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public et,
- donnant un aperçu des structures existant au sein du secteur public dans les pays étudiés et des projets réalisés en ce domaine.

Les chapitres 4 à 6 traitent directement des domaines de gestion du secteur public mentionnés au premier chapitre: financier, ressources humaines et information. Dans ce chapitre, le devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion financière publique des pays de l'étude sera traité.

D'après certains experts, l'intérêt renouvelé dans le monde pour les thèmes de la transparence financière et de la reddition des comptes, qui pourrait d'ailleurs influencer sur la région Arabe, est basé sur cinq tendances*:

- Une érosion de la crédibilité de la machine fiscale gouvernementale due notamment à deux décennies de turbulences fiscales;
- Une prise de décision dans les pays en voie de développement ou en transition, se faisant de façon réactive plutôt que proactive, suite à l'expansion progressive de la mondialisation;
- Le changement de rôle de l'Etat et son passage progressif d'un rôle de producteur à celui de régulateur, rendant encore plus complexe la reddition de comptes dans la gestion financière;
- La décentralisation fiscale des dépenses du gouvernement central, y compris les transferts aux gouvernements locaux et au secteur privé; et
- Une expansion rapide du cadre de la reddition des comptes financière pour y inclure également la durabilité fiscale, la flexibilité dans l'emploi des ressources et la réduction de la vulnérabilité financière, en plus de l'habituelle capacité à rendre compte de l'emploi des ressources à des fins prédéterminées.

Etant donné le rôle clé de la gestion financière publique dans la génération de richesses et des dépenses publiques d'un pays et la nécessité de donner une réponse à ces tendances, l'équipe du projet s'est attachée à la traiter en plusieurs parties. Ce chapitre présente des comparaisons entre les textes et les pratiques, lorsque cela est possible et applicable, dans les domaines suivants:

- Le cadre de gestion financière,
- Le budget,
- Les recettes,
- La politique salariale,
- Les marchés publics,
- Les privatisations et concessions de services,
- Les règlements,
- La comptabilité publique,
- L'audit interne,
- L'audit externe.

Pour des raisons pratiques (taille de l'étude et temps), certains sujets ont été plus développés que d'autres. Etant donné les risques d'abus et de corruption, l'attention a plus particulièrement été portée sur la gestion des marchés publics. De nombreuses questions ont d'ailleurs été posées à ce sujet lors des entretiens. Les sujets des privatisations et des concessions de services, bien qu'également exposés aux risques d'abus et de corruption, ont été moins explorés. Comme de plus en plus de pays sont en cours de cession de biens, cette question sera plus systématiquement approfondie dans le futur.

Comme mentionné précédemment, les informations concernant les politiques ont été recueillies à travers l'analyse des documents pertinents ainsi que par des consultations avec les consultants nationaux. Les perceptions des pratiques ont été collectées à travers des entretiens très structurés menés par les consultants nationaux. Les personnes interrogées devaient classer chaque pratique sur une échelle allant de 1 à 5, où 1=toujours, 2=souvent, 3=parfois, 4=rarement, 5=jamais et D=ne sait pas. Des commentaires ont également été recueillis durant les entretiens. Nous en avons présenté quelques uns pour apporter un éclairage particulier à chacun des sujets.

Chaque question étant très détaillée, seuls les résultats fortement corrélés ou que l'équipe de chercheurs a jugés particulièrement intéressants pour les décideurs politiques, seront présentés dans ce chapitre ainsi que dans les deux suivants. Pour consulter les résultats détaillés, le lecteur pourra se référer à l'annexe 3 et à la base de données de l'étude sur le site internet du projet:

http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp

De plus, étant donnée la nature subjective des catégories, les réponses "toujours et "souvent" ont été additionnées dans l'analyse des réponses, indiquant de façon assez fiable que la pratique en question est réalisée.

Etant donné le nombre limité d'experts nationaux ayant souhaité répondre aux entretiens, les résultats concernant les pratiques doivent être simplement considérés comme l'un des indicateurs pertinents du niveau de transparence financière et de reddition des comptes dans les pays étudiés.

*Nations Unies (document de recherche non publié par Suresh Shende et Tony Bennett), *Transparency and Accountability in Public Financial Administration*, p3

144 experts des finances publiques ont été interviewés. Ces hauts fonctionnaires expérimentés en gestion des finances publiques ainsi que d'autres experts en dehors des sphères gouvernementales ont été identifiés puis contactés par les consultants nationaux.

Cadre de la Gestion Financière

Le cadre réglementaire de la gestion financière est défini par une série de lois et de réglementations* appropriées. Il doit notamment englober:

- La désignation des hauts fonctionnaires directement responsables;
- L'étendue de leur responsabilité;
- Envers qui ils sont responsables;
- La façon dont cette responsabilité s'achève.

Dans les pays étudiés, les cadres réglementaires sont définis tels que décrits dans le tableau 7: *Les cadres réglementaires de la gestion financière*. Bien qu'il ne soit pas exhaustif, ce tableau présente les principales lois et réglementations relatives à la transparence financière et à la reddition des comptes, telles qu'elles ont été soumises par les consultants nationaux. Dans cinq des pays (à l'exception du Liban), ces lois et réglementations ont été révisées dans les dix années suivant leur promulgation. Au Liban, deux projets de révision sont actuellement au Parlement. Le tableau 7, en se basant sur ces textes, indique également quels sont les fonctionnaires de l'Etat qui sont directement responsables de la gestion financière. Ce sont généralement des employés du Ministère des Finances (y compris les hauts fonctionnaires du Ministère des Finances), des comptables publics et des contrôleurs financiers. En Jordanie et au Soudan, les hauts responsables financiers et les directeurs de projets et de programmes sont également concernés par la gestion financière.

Les consultants nationaux ont posé une série de questions, principalement aux experts gouvernementaux, visant à s'assurer du degré auquel ces cadres réglementaires sont perçus comme étant utiles à l'exercice d'un contrôle financier général. Des questions relatives au degré de *visibilité des contrôles*, à *l'insistance sur les valeurs de probité*, à *l'exemple donné par les hauts fonctionnaires*, à *la surveillance de l'ouverture et des mouvements de tous les comptes bancaires*, à *la formation systématique des responsables financiers sur leur responsabilité* et à *la rotation ou le transfert des responsables financiers*, ont été posées à des experts appartenant surtout au gouvernement.

Les réponses à ces questions sont présentées dans des graphiques à barres dans l'annexe 3: *Pratique du contrôle financier*. Elles sont de plus analysées pour voir s'il se dégage une tendance indiquant que des mesures de contrôle financier sont "toujours" ou "souvent" pratiquées dans les pays. Les résultats sont présentés dans le tableau 8. Dans cinq des six pays (sauf la Jordanie), c'est l'item *ouverture/opération de tous les comptes bancaires qui est classé en premier ou ex æquo*. Cependant, ce classement est donné par plus de la moitié des personnes interrogées dans deux pays seulement (Soudan et Yémen). A l'inverse, les personnes interrogées dans trois des pays (Soudan, Tunisie et Yémen) ont classé *la formation systématique des responsables financiers sur leur responsabilité en dernier ou ex æquo*. En général, les chiffres de la Jordanie mis à part, moins de la moitié des réponses ont identifié les six contrôles généraux comme étant pratiqués de façon cohérente. On peut donc déduire sur la base de ces réponses, qu'il faut prêter plus d'attention à l'exercice du contrôle financier général.

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion financière, politique salariale.

Tableau 7: Cadre Réglementaire de la Gestion Financière

| Pays | Lois | Regulations | Fonctionnaires directement responsables |
|----------|--|--|--|
| Jordanie | Arrêté du système fiscal – Article 93 | Arrêté du système fiscal et réglementation n°1 | <ul style="list-style-type: none"> • Directeurs exécutifs des ministères • Hauts cadres financiers • Directeurs de projets et de programmes |
| Liban | Loi sur la Comptabilité Publique | Décrets, mémos internes et réglementations d'application | <ul style="list-style-type: none"> • Contrôleurs financiers • Contrôleurs de la Cour des comptes et de l'inspection centrale |
| Maroc | <ul style="list-style-type: none"> • Loi de Finances • Décret sur la Comptabilité Publique • Loi relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics | Directives et décrets d'application (2000-2001) | <ul style="list-style-type: none"> • Hauts cadres financiers • Comptables publics • Contrôleurs financiers |
| Soudan | Règlements Financiers Unifiés | Circulaires officielles | <ul style="list-style-type: none"> • Directeurs de programmes et de projets |
| Tunisie | Loi Organique du Budget | Plusieurs mesures réglementaires | <ul style="list-style-type: none"> • Hauts cadres financiers • Comptables publics |
| Yémen | Loi de Finances n°8 | Divers | <ul style="list-style-type: none"> • Hauts cadres financiers • Cadres de l'organisation centrale pour l'audit et le contrôle |

Tableau 8: Contrôle Financier Général Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Pratique | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|--|----------|-------|-------|--------|---------|-------|
| Le haut niveau de visibilité | 83 | 10 | 24 | 45 | 32 | 54 |
| L'insistance sur les valeurs de probité | 78 | 5 | 33 | 55 | 27 | 51 |
| L'exemple donné par les hauts fonctionnaires | 67 | 30 | 21 | 35 | 26 | 33 |
| La surveillance de l'ouverture et des mouvements de tous les comptes bancaires | 78 | 30 | 27 | 70 | 47 | 54 |
| La formation systématique des responsables financiers sur leur responsabilité | 88 | 15 | 18 | 25 | 26 | 24 |
| La rotation ou le transfert des responsables financiers | 61 | 10 | 12 | 35 | 31 | 36 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion financière, contrôles financiers généraux

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

Les commentaires sélectionnés illustrent le rôle du facteur humain dans l'exercice du contrôle financier général. (voir encadré 5).

Encadré 5: Commentaires des personnes interrogées

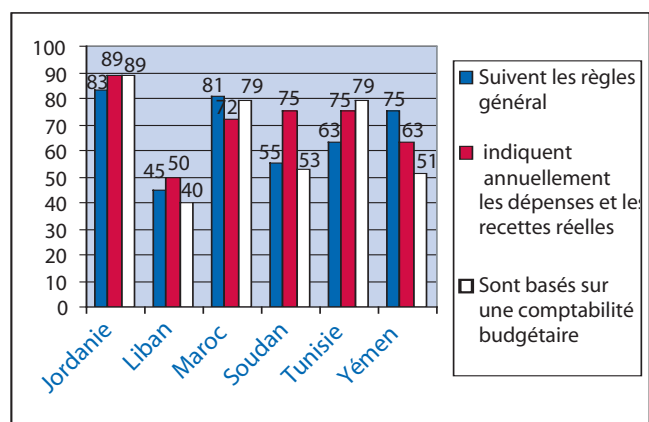
- "La formation continue des fonctionnaires est assurée par des nouveaux instituts spécialisés et ce malgré l'existence de certaines réglementations qui demeurent archaïques."
Lebanon
- "Les formations sont surtout techniques et mettent rarement l'accent sur la capacité à rendre compte".
Soudan
- "Le problème réside dans le manque de personnel qualifié, pas dans le système".
Yémen

Budget

En se basant sur l'analyse des documents pertinents, les budgets nationaux des pays étudiés couvrent toutes les recettes publiques et les dépenses du gouvernement. Ils comprennent les dépenses courantes, les budgets opérationnels et les investissements de capitaux (En Jordanie, les entreprises publiques indépendantes ont généralement leurs propres budgets bien que certaines fassent partie du budget national. Au Liban, les prêts ne sont pas compris dans le budget. Au Soudan, les budgets de l'Etat sont également inclus dans le budget national. En Tunisie, le budget national comprend seulement l'entité gouvernementale et aucune autre structure publique).

Les fonds extrabudgétaires sont gérés selon la loi, et généralement maintenus au minimum. En Jordanie, ils sont contrôlés par le Ministère des Finances (approuvés par le Conseil des Ministres), au Liban par le Conseil pour le Développement et la Reconstruction (les réserves budgétaires étant gérées par le Conseil des Ministres), et par la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances au Maroc. En Tunisie, ils ne figurent plus dans les textes depuis la réforme de la loi organique de 1996, mais existent dans la pratique.

Pour comprendre comment les budgets sont exécutés, plusieurs questions ont été posées durant les entretiens. Ces questions exploraient si l'élaboration des budgets se faisait *en suivant les règles générales, en indiquant annuellement les dépenses et les recettes réelles et en se basant sur une comptabilité budgétaire*. Plus de la moitié des interviewés, dans cinq des six pays (le Liban excepté) indiquent que les budgets sont "toujours" ou "souvent" exécutés selon les règles, en présentant annuellement les dépenses et les recettes réelles et en se basant sur une comptabilité budgétaire (cependant, 50% des personnes interrogées au Liban reconnaissent que les budgets sont exécutés en présentant annuellement les dépenses et les recettes réelles). Voir Graphique 3. Ce Graphique, ainsi que les suivants, compare les pratiques entre les différents pays mais également au sein d'un même pays). Ces réponses montrent un niveau généralement élevé de conformité aux règles budgétaires. Quelques commentaires des experts rencontrés complètent le tableau des pratiques budgétaires (voir encadré 6).

Graphique 3: Budget Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion financière, budgets

Recettes

Pour identifier les dispositions légales et réglementaires visant à améliorer la transparence et la reddition des

Encadré 6: Commentaires des personnes interrogées

- "La situation économique récente a motivé un certain contrôle des dépenses excédentaires. Néanmoins, le Parlement a adopté des lignes de financement supplémentaires au budget présenté par le ministère des finances pour approbation en faveur des projets adoptés au niveau de certaines circonscriptions."
Lebanon
- "La préparation, l'exécution et le suivi du budget demeurent archaïques. Il est nécessaire de développer des évaluations financières analytiques et exactes".
Maroc
- "Les budgets prévisionnels ou estimés sont souvent exagérés par les organismes gouvernementaux et sont souvent le résultat de négociations peu rationnelles. De plus, il existe une tendance générale aux dépassements budgétaires. Cependant, les dépassements, même non justifiés, donnent plutôt lieu à des rallonges budgétaires qu'à des sanctions".
Soudan
- "Les budgets sont contrôlés par le Ministère des Finances de façon centralisée. Toutes les règles établies sont sujettes à négociation et à des marchandages individuels, résultant en un système impersonnel avec des transactions très personnalisées".
Yémen

comptes dans la perception des recettes, on a demandé aux consultants nationaux de recenser les mesures pour améliorer la transparence et l'accessibilité aux citoyens des informations relatives aux impôts. Bien que cette liste ne soit pas exhaustive, les consultants ont cité les mesures suivantes:

- Des dispositions réglementaires pour faciliter l'auto-estimation des montants par le citoyen, une notification adéquate et des formulaires simplifiés d'évaluation et de paiement (Jordanie);
- L'automatisation, l'informatisation et des rapports détaillés pour justifier les dépenses et améliorer les mesures de perception des recettes; l'amélioration des calculs de taxes et des échéanciers de paiement est également considérée au Liban;

- Des notifications/déclarations, publications et sites internet (Maroc);
- Des notifications et des formulaires d'impôts simplifiés (Soudan);
- La publication dans le Journal Officiel et dans le Bulletin Officiel des Impôts (Tunisie); et
- Des calculs de taxe et des formulaires d'impôts simplifiés (Yémen).

Pour comparer ces mesures ainsi que d'autres dispositifs destinées à garantir la transparence et la reddition des comptes dans l'administration des impôts, plusieurs questions ont été posées lors des entretiens. Elles avaient trait à *l'impartialité de l'application des lois fiscales, le recours à des procédures d'appel efficaces, la séparation des fonctions*

Encadré 7: Commentaires des personnes interrogées

- "Certaines des règles de perception des recettes sont suivies, d'autres pas".
Jordanie
- "La collecte des impôts et des charges fiscales est l'une des tâches les plus organisées que le ministère des finances exécute. Des brochures sont très souvent émis à disposition pour expliquer aux citoyens les procédures de paiement de leurs impôts. Dans certains cas, ces derniers peuvent même être exemptés de ces charges s'ils payent leurs montants dus sans retard dans la période indiquée."
Lebanon
- "La discrimination ethnique n'est pas clairement visible alors que les interférences politiques le sont. Pour un appel, le paiement de 50% du montant estimé est généralement exigé. En fait, le montant demandé reste à la discrétion des fonctionnaires des impôts, et à moins que des comptes exacts ne soient soumis par les contribuables, les percepteurs déterminent les montants eux-mêmes de manière arbitraire".
Soudan
- "Parfois, l'application de la loi fiscale constitue une sanction, un moyen de pression ou de vengeance".
Tunisie
- "Les arriérés de paiement ne sont généralement pas pris au sérieux puisque le système fonctionne en liquide et non selon les méthodes de comptabilité usuelles".
Yémen

Tableau 9: Perception des recettes Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Pratique | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|---|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Lois fiscales appliquées de façon impartiale | 94 | 30 | 69 | 70 | 48 | 51 |
| Recours à des procédures d'appel efficaces | 72 | 30 | 42 | 45 | 37 | 27 |
| Séparation des fonctions clés | 95 | 45 | 63 | 53 | 64 | 51 |
| Rapprochement régulier et indépendant des livres de caisse avec les états bancaires | 100 | 25 | 45 | 40 | 42 | 54 |
| Le suivi des écarts entre les livres de caisse et Les états bancaires | 95 | 25 | 42 | 48 | 47 | 54 |
| Suivi régulier des arriérés de recettes | 89 | 25 | 30 | 30 | 58 | 45 |
| Reporting régulier des créances au Ministère des Finances | 89 | 35 | 39 | 25 | 58 | 45 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion financière, perception des recettes

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

clés, le rapprochement régulier et indépendant des livres de caisse avec les états bancaires, le suivi des écarts entre les livres de caisse et les états bancaires, le suivi régulier des arriérés de recettes et le reporting régulier des créances au Ministère des Finances.

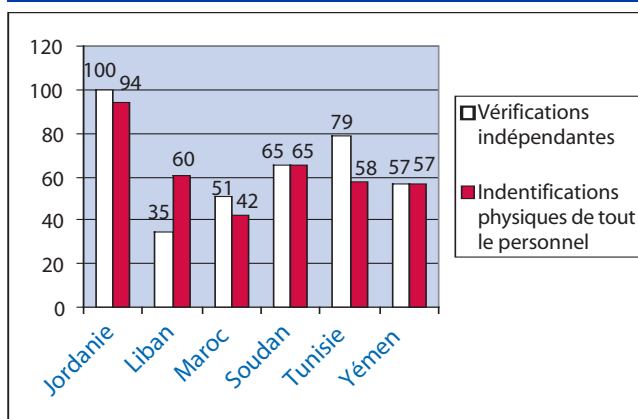
Parmi ces pratiques, les interviewés dans trois pays (Jordanie, Tunisie et Yémen) ont classé au plus bas niveau ou ex æquo le recours à des procédures d'appel efficaces (voir tableau 9). Il faut pourtant noter qu'en Jordanie, 72% des interviewés jugent que le recours à des procédures d'appel efficaces est "toujours" ou "souvent" disponible.

Politique Salariale

Dans tous les pays étudiés, la politique salariale publique prévoit la séparation des fonctions entre ceux qui ordonnent et ceux qui préparent et décaissent la paie. Cette séparation réduit les risques que des personnes malintentionnées utilisent le système de paie pour créer des salariés fictifs ou d'effectuer des paiements non autorisés. (En dépit de cette séparation, un problème d'employés fictifs a été rapporté au Soudan). Par ailleurs, dans cinq des pays étudiés la rémunération dépend du nombre d'heures travaillées en fonction du statut et du rang du fonctionnaire (À l'exception du Soudan où le décompte se fait plutôt en jours qu'en heures).

Afin de déterminer si les dispositions réglementaires se retrouvent dans la pratique, des questions ont été posées lors des entretiens sur l'existence de vérifications indépendantes des calculs des salaires, des montants et des rapprochements avec la période précédente ainsi que sur l'identification physique du personnel figurant sur les livres de paie. Les réponses obtenues montrent que ces dispositions sont le plus souvent appliquées. Plus de la moitié des interviewés affirment que des vérifications indépendantes des calculs de la paie ainsi que des rapprochements avec les périodes précédentes sont "toujours" ou "souvent" effectués dans tous les pays excepté le Liban. Enfin, plus de la moitié des personnes

Graphique 4: Politique Salariale Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*



* For a breakdown of all responses, see bar charts in Annex 3: Financial Management, Payroll.

Encadré 8: Commentaires des personnes interrogées

■ "La fiche de paie des salaires des fonctionnaires de chaque ministère, basé sur les justificatifs de présence, est envoyé au ministère des finances qui assure le paiement de ces salaires."

Lebanon

■ "La politique salariale n'intéresse pas le Ministère des Finances au delà du plan fiscal. Jamais un organisme public n'a été soumis à un audit concernant les salaires ou les recrutements. On ne découvre des cas de fonctionnaires fictifs que lorsque des scandales éclatent ou que des affaires dépassent toute les mesures de contrôle".

Maroc

■ "Le système de paie informatisé n'est pas très utilisé. Les livres de paie ne sont vérifiés que pour la clôture de l'année fiscale".

Soudan

■ "Si le caissier ne connaît pas la personne, celle-ci doit lui présenter une pièce d'identité; mais cette règle n'est pas toujours appliquée. D'autres moyens sont utilisés pour identifier la personne".

Yémen

interrogées indiquent que l'identification physique du personnel est réalisée "toujours" ou "souvent" dans tous les pays sauf le Maroc. (Voir graphique 4.)

Il faut cependant noter qu'avec un système de paie informatisé, comme au Maroc, il n'est plus aussi indispensable de faire des vérifications physiques. En fait, la plupart des pays qui ont informatisé leur paie ont réduit les "salariés fantômes" et autres pratiques frauduleuses. C'est une expérience qui devrait servir aux autres pays de la région. L'encadré 8 présente quelques commentaires des personnes interrogées.

Marchés Publics

Les marchés publics ayant depuis longtemps été identifiés comme secteur à risque pour la corruption partout, et comme source de problèmes potentiels dans la gestion des fonds publics, l'étude a davantage approfondi les questions dans ce domaine.

Au niveau des politiques publiques, les consultants nationaux rapportent que l'état des lois et des réglementations sur les marchés publics varie selon le pays étudié. Dans certains, comme le Maroc, beaucoup de progrès a été accompli pour se conformer aux standards internationaux. Dans d'autres, comme le Liban, les textes sont actuellement en cours d'étude pour être amendés (voir tableau 10). Dans quatre des six pays (sauf le Liban et le Yémen), les exceptions aux appels d'offres ouverts sont clairement expliquées dans les textes. La proportion des approvisionnements qui passent par appel d'offres ouvert va de 66% à 90% dans les pays dans lesquels il était possible de l'estimer. De plus, la durée standard d'une procédure d'achat se situe entre 30 et 60 jours¹⁶.

¹⁶ Le Soudan donne la durée telle qu'indiquée dans les textes, pas la durée réelle

Tableau 10: Marchés Publics

| Pays | Transparence/ Accessibilité des Lois et Réglementations | Les exceptions aux appels d'offres ouverts sont explicites | Pourcentage approvisionné par appel d'offres | Durée standard de l'approvisionnement |
|-----------------|--|---|---|--|
| Jordanie | Règles simples, transparentes et accessibles | Oui | Non disponible | 30 jours |
| Liban | Anciennes et nécessitent des amendements (à l'étude); plusieurs entraves | Non (Il faut les changer) | Environ 75% de tous les gros marchés | Minimum 30 jours |
| Maroc | Les textes sont précis mais il existe des failles Des progrès notables dans le décret sur les marchés publics depuis 1998. | Oui (suit les directives de la Banque Mondiale et d'UNCITRAL) | 66% en 2001 | 21 jours pour l'appel d'offre ouvert, 15 pour l'approbation, 20 pour la soumissions des offres |
| Soudan | Inclus dans la Loi Comptable et de Finances de 1977 et les Réglementations de 1978 | Oui (les approvisionnements en direct non soumis à la procédure d'appels d'offre sont spécifiés dans les réglementations) | En cours d'évaluation | Les réglementations spécifient que la procédure ne devrait pas excéder 14 jours |
| Tunisie | Décret sur les marchés publics en 2002, modifié en 2003 | Oui (le recours à des contrats en direct est codifié) | Non spécifié mais les appels d'offres sont le plus utilisés | 60 jours (peut être plus longue pour les appels d'offre importants) |
| Yémen | La transparence existe dans les textes mais elle n'est pas appliquée | Non | Environ 90% de tous les gros marchés | 30 jours |

D'un point de vue opérationnel, cinq questions détaillées sur les *procédures d'ensemble dans les marchés publics* ont été posées aux experts. De nombreuses autres questions concernant des aspects spécifiques ont également été posées. Les questions comprenaient notamment: *la compétence du personnel, la standardisation des documents, l'attribution de contrats par appel d'offres, le délai nécessaire pour la soumission des offres et l'attribution des contrats au soumissionnaire le plus adéquat et le plus qualifié* (voir tableau 11). Ces questions avaient pour but de jauger la confiance générale dans les procédures des marchés publics dans leur ensemble.

Dans cinq des six pays (à l'exception de la Tunisie), les personnes interrogées classent au plus haut rang ou ex æquo la pratique *d'attribution des contrats par appels d'offre publics* ("toujours" ou "souvent" pratiquée). Par contre dans quatre des six pays (à l'exception de la Jordanie et du Maroc), les personnes interrogées classent au plus bas niveau ou ex æquo (pourcentage des personnes ayant répondu "toujours" ou "souvent") la pratique *d'attribution des contrats au soumissionnaire le plus qualifié et le moins disant sans négociation postérieure*. (En Jordanie et au Maroc, c'est la compétence et les connaissances qui sont classées en dernier.)

Ces réponses mettent en évidence une contradiction dans les pratiques des marchés publics dans les pays de l'étude. Bien que des appels d'offres publics soient systématiquement lancés, ils ne semblent pas pour autant garantir l'attribution des marchés au soumissionnaire le plus qualifié. Cette observation suggère que d'une façon ou d'une autre, l'appel d'offre public ne mène pas aux résultats escomptés et met en échec le but même de la procédure. Le processus se déformerait-il à certaines étapes de la passation de marchés publics?

Pour explorer ce sujet plus avant, plusieurs questions concernant six aspects spécifiques de la passation de marchés publics ont été posées: *les instructions aux soumissionnaires, la gestion des documents, l'évaluation des offres, le suivi des termes des contrats et l'archivage des documents de suivi*. Ces questions avaient pour objectif d'identifier les bonnes pratiques et les failles dans les différentes étapes de la passation des marchés publics: appels d'offre, évaluation et suivi. (Voir Annexe 1: *Enquête sur la Gestion Financière*, questions 6-11, chapitre marchés publics). Pour plus de détails, le lecteur est invité à consulter les diagrammes en barre dans l'annexe 3 et la base de données de l'étude sur:

http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp

En ce qui concerne les instructions aux soumissionnaires, des questions plus détaillées ont été posées sur: *les critères d'éligibilité, les bases de l'offre, la langue et la devise de l'offre, la source et la date du taux de change à utiliser, la date limite et le lieu de dépôt et d'ouverture des plis, et les critères d'évaluation*. Ces instructions sont cruciales pour permettre aux soumissionnaires de préparer des offres adaptées. Généralement, au moins la moitié des personnes interrogées dans chacun des pays affirment que chaque sous question est "toujours" ou "souvent" incluse dans les instructions. Elles montrent par conséquent, leur confiance dans la capacité du gouvernement à préparer des appels d'offres adaptés. Les exceptions concernent les *sources et dates des taux de change* pour lesquels moins de la moitié des personnes interrogées au Liban, au Soudan et en Tunisie et au Yémen répondent que ces éléments font "toujours" ou "souvent" partie des instructions. De même, moins de la moitié des personnes interrogées au Liban, en Tunisie et au Yémen indiquent que les *critères d'évaluation* font "toujours" ou "souvent" partie des instructions.

Tableau 11: Le système global des marchés publics Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"^{1)*}

| Pratique | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Personnel qualifié et doté des compétences adéquates | 78 | 25 | 36 | 55 | 58 | 45 |
| Documents standardisés | 94 | 45 | 51 | 65 | 64 | 60 |
| Contrats attribués par appels d'offres publics | 94 | 60 | 76 | 70 | 58 | 66 |
| Délai suffisant pour préparer les offres | 89 | 50 | 72 | 70 | 52 | 63 |
| Contrats attribués au soumissionnaire le plus qualifié et le moins disant sans négociation postérieure | 89 | 25 | 48 | 19 | 37 | 39 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion financière, marchés publics

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

*Les réponses "ne sait pas" vont de 0 à 29%.

Une des meilleures pratiques qui a été classée au premier rang ou ex aequo dans quatre pays (Liban, Maroc, Soudan et Yémen) est le respect de *la date limite et du lieu de dépôt et d'ouverture des plis*. Comme cela est mentionné ci-dessus, les failles identifiées concernent les sources et dates des taux de change, classées en dernier ou ex aequo dans quatre des pays étudiés (Liban, Maroc, Soudan et Yémen), et les critères d'évaluation classés en dernier ou ex aequo en Jordanie, au Liban, au Maroc et en Tunisie. Si l'on peut considérer que les sources et dates des taux de change sont des informations techniques générales qui ne concernent que les soumissionnaires étrangers, la communication des *critères d'évaluation* est elle, essentielle à la transparence dans les adjudications.

Pour la *documentation*, des questions ont été posées aux interviewés concernant la conservation de copie des documents suivants: publications des appels d'offre, documents de *présélection*, *rapports d'évaluation*, *plis et annexes*, *rapports d'éventuelles réunions d'avant l'offre*, *procès verbal de l'ouverture des plis*, *rapport final d'évaluation des offres*, *copies des offres/appels /contrats finaux signés*, *références de performance et toute autre communication avec les soumissionnaires*. La conservation de la documentation est essentielle pour pouvoir effectuer des audits et expliquer et justifier le processus de prise de décision, et ce en particulier lorsque les décisions sont contestées.

En général, au moins la moitié des personnes interrogées dans chacun des pays indiquent que trois des types d'archives citées sont "toujours" ou "souvent" conservés: le *procès verbal de l'ouverture des plis*, le *rapport final d'évaluation des offres* et les *copies des offres, des appels et des contrats finaux signés*.

Moins de 50% des interviewés de cinq des pays (à l'exception du Maroc avec 60%) rapportent que les *rapports d'évaluation* (s'il en existe) sont "toujours" ou "souvent" conservés. Ces résultats doivent toutefois être examinés avec précaution puisqu'il n'est peut-être pas d'usage dans les pays considérés de conserver de rapports de suivi précédant le rapport d'évaluation final. On ne garde peut-être pas trace de toutes évaluations techniques, seul le rapport final sur la base duquel le contrat est attribué est conservé.

(Il pourrait être intéressant, dans une étude future, d'explorer plus avant le processus d'évaluation ainsi que les documents générés).

De plus, moins de 50% des interviewés dans trois des pays (Liban, Maroc et Tunisie) indiquent que les *communications avec les soumissionnaires* sont "toujours" ou "souvent" conservées. Enfin, moins de la moitié des personnes interrogées dans deux pays indiquent que les *documents de présélection* (Soudan et Tunisie) et les *rapports des réunions d'avant l'offre* (Liban et Tunisie) sont "toujours" ou "souvent" conservés.

En ce qui concerne les trois autres types de documents, *publications des appels d'offre, plis et annexes et références de travaux ultérieurs*, seule la Tunisie enregistre moins de 50% des personnes interrogées qui répondent qu'ils sont "toujours" ou "souvent" conservés. Il faut noter qu'en Tunisie, comme cela est indiqué dans une note du chapitre 1, les entretiens ont surtout été réalisés avec des experts et des universitaires non gouvernementaux. On retrouve donc pour ce pays un taux plus élevé de réponses "ne sais pas" en ce qui concerne les pratiques de gestion publique. Il faut garder cette particularité à l'esprit lorsqu'on interprète les résultats de la Tunisie.

Concernant l'ouverture des plis, les consultants nationaux ont demandé si: *les plis étaient maintenus fermés jusqu'à leur ouverture officielle, immédiatement ouverts à l'échéance, ouverts en présence de représentants des soumissionnaires, lus à haute voix, enregistrés sur le champ et rejetés si hors délai*. Ces questions ont pour objectif de jauger le degré d'ouverture et d'accessibilité au public en ce qui concerne l'ouverture des plis.

La majorité des personnes interrogées ont répondu que cela était "toujours" ou "souvent" pratiqué, à l'exception de la Tunisie où un nombre moindre de personnes a répondu sur la question du rejet si *l'offre était hors délai*, de la *présence de représentants des soumissionnaires et de la lecture à haute voix* (comme cela est mentionné précédemment, il y a un plus fort taux de réponses "ne sais pas" et "pas de réponse" en Tunisie que dans les autres pays. Il est donc difficile de déterminer si ces pratiques n'existent

pas ou si simplement les interviewés ne savent pas répondre). De plus, seulement 40% des personnes interrogées au Liban pensent que l'offre est "toujours" ou "souvent" rejetée si elle est hors délai.

Concernant l'évaluation des offres, trois questions ont été posées pour savoir si l'évaluation: *était basée uniquement sur les critères mentionnés dans les documents, réalisée durant la période originale de validité de l'offre et documentée dans des rapports contenant une description claire du processus d'évaluation*. Cette étape de l'évaluation étant la plus subjective, ces questions sont importantes pour déterminer le degré d'impartialité.

Ces trois pratiques sont perçues comme existant "toujours" ou "souvent" dans la plupart des pays. Cependant, en Tunisie, moins de la moitié des interviewés indiquent que les évaluations sont "toujours" ou "souvent" réalisées durant la période originale de validité de l'offre. De plus, moins de la moitié des personnes interrogées au Liban et en Tunisie indiquent que les évaluations sont documentées dans des rapports contenant une description claire du processus d'évaluation. Parmi ces trois pratiques, quatre des six pays (Liban, Maroc, Soudan et Tunisie) classent le mieux l'item basé uniquement sur les critères mentionnés dans les documents, et le moins bien l'item documentées dans des rapports contenant une description claire du processus d'évaluation.

L'application stricte des termes du contrat une fois qu'il a été attribué permet d'éviter les livraisons de biens ou de services non conformes. L'application des termes du contrat a fait l'objet de questions concernant: le contrôle de la livraison des produits et services, la vérification des quantités/ qualités et délais, la supervision du travail par des experts indépendants, le suivi de la réalisation du travail dans les temps et prix prévus dans le contrat original.

La plupart de ces pratiques sont perçues comme existant "toujours" ou "souvent" dans tous les pays par au moins la moitié des personnes interrogées. Cependant, dans quatre des six pays (exceptés la Jordanie et le Yémen), moins de la moitié des personnes interrogées indiquent que le travail est "toujours" ou "souvent" supervisé par des experts indépendants. De plus, cette pratique a été classée en dernier dans les six pays de l'étude. Les réponses "ne sait pas" et "pas de réponse" ne totalisant que 5 à 11%, il est raisonnable de penser que la qualité n'est pas vérifiée dans les pays de l'étude, puisque le travail n'est pas supervisé par des experts indépendants (lorsque cela s'applique). Etant donnée l'importance des travaux d'infrastructure ainsi que les risques de corruption et de travaux de mauvaise qualité, ce domaine nécessiterait plus d'attention et de suivi.

Ils servent de référence à toute question concernant des modifications de la qualité ou de la livraison des produits et services. Des questions ont été posées sur les demandes de modifications et de changement, les factures et règlements, les rapports d'avancement des travaux, les

rapports d'inspection, l'achèvement et réception des travaux et les rapports des réclamations et litiges survenus ainsi que leurs résultats.

Il serait peut-être intéressant d'approfondir ces perceptions en réalisant des études plus détaillées et en proposant des actions de suivi appropriées pour essayer de combler les failles identifiées. Des études des procédures d'approvisionnement dans le secteur de la défense et de l'armement pourraient également permettre d'avoir une vue d'ensemble de ce secteur, et ce d'autant plus que des contrats importants et très techniques sont en jeu. Les expériences dans le monde ont montré que ce sont également des secteurs propices aux irrégularités. Toutes les étapes de l'approvisionnement, et dans tous les secteurs, gagneraient à mettre en place un contrôle constant sur le processus d'ensemble.

L'encadré 9 présente quelques commentaires des personnes interrogées sur les procédures générales pour les marchés publics.

Encadré 9: Commentaires des personnes interrogées

- "La plupart des problèmes proviennent de ce domaine (marchés publics)"
Jordanie
- "Si la forme (des procédures) est respectée, les risques de déviation se situent surtout en amont: délits d'initiés, regroupement des lots devant être achetés etc."
Maroc
- "En ce qui concerne les documents standardisés, avant ce n'était pas le cas mais maintenant oui. Dans les appels d'offres ouverts, la pratique actuelle peut revêtir plusieurs formes: un contrat peut démarrer petit, mais peut par la suite et progressivement devenir important (effet boule de neige). Ceci est encore aggravé par les retards de paiement des entrepreneurs qui peuvent entraîner des changements de prix. Les règles et les détails techniques sont utilisés comme un simple camouflage de pratiques délictueuses. La divulgation d'informations est également pratiquée".
Soudan

Privatisations et Concessions de Services

Lors des entretiens, aucune question n'a été posée sur les privatisations et les concessions de services étant donné que le processus de privatisation s'est ralenti en Afrique du Nord et au Moyen Orient ces dernières années. Comme cela a été noté plus haut, étant donnée la taille du questionnaire, la plupart des questions a été réservée à la question des marchés publics. Les privatisations et concessions de service pourront faire l'objet d'une étude approfondie dans le futur et ceci d'autant plus que, si elles ne sont pas conçues et gérées correctement, elles peuvent affecter à long terme le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public dans son ensemble.

Tableau 12: Privatisations et Concessions de Services

| Pays | Entreprises d'Etat/Biens vendus dans les 5 dernières années | Concessions de Services ou Licences attribuées durant les 5 dernières années | Soumises à un reporting public |
|-----------|---|--|--|
| Jordanie* | Pas de réponse | Pas de réponse | Evaluation indépendante précédant l'évaluation des soumissions |
| Liban | Aucune (Certaines, y compris l'électricité, sont actuellement à l'étude au Haut Conseil pour la Privatisation) | Le réseau GSM a été donné à deux entreprises privées | La loi requiert l'examen par des entreprises extérieures |
| Maroc | 62 entités (dont 16 hôtels) Le programme de privatisation a démarré en 1993 | Autoroutes et services publics (énergie, électricité et eau mais peut-être pas soumis au reporting public) | Autorisation parlementaire et appels d'offres internationaux |
| Soudan | La plupart, sinon toutes, les privatisations se sont déroulées plus de cinq ans auparavant mais d'autres privatisations sont en cours de préparation | Pas de réponse | Pas de réponse |
| Tunisie | 82 transactions (1997-2002): entreprises de bâtiment, entités touristiques et organismes financiers (les méthodes employées comprennent la liquidation, la privatisation totale, la vente de biens et la cession partielle de parts de l'Etat). | Autoroutes, parkings urbains, télécommunications (téléphone et autres services) | Ministère des finances Cour des comptes Parlement |
| Yémen | Plus de 43 (télécommunications, pétrole, raffineries et cimenteries) | Téléphone et eau | Bureau technique des privatisations |

* Bien que la Jordanie ait été l'un des premiers pays de la région à se lancer dans les privatisations et qu'elle ait récemment privatisé le secteur des télécommunications, l'information à ce sujet ne nous est pas parvenue à temps pour l'inclure dans ce tableau.

L'information rassemblée ici a été recueillie par les consultants nationaux à travers l'analyse des textes et les consultations avec des experts.

Selon leurs conclusions (voir tableau 12), les entreprises et biens d'Etat privatisés ces cinq dernières années vont de zéro (Liban et Soudan) à 82 (Tunisie). Les entreprises et biens se composent d'hôtels, d'entités touristiques, d'entreprises de bâtiment etc. Les concessions de service attribuées ces dernières années se composent principalement d'autoroutes, d'entreprises de télécommunications et des services publics. Le transfert de biens et l'attribution des concessions sont encadrés par de nombreux mécanismes allant des cadres législatif et judiciaire à la supervision par des entreprises du secteur.

Règlements

Comme de nombreuses irrégularités financières peuvent survenir après l'achat, plusieurs questions ont été posées lors des entretiens sur le contrôle de la livraison des biens ou des services avant le règlement et sur celui des dépassements. Pour les livraisons, des questions ont été posées sur la conformité de la livraison, des prix facturés, des autorisations appropriées, des calculs de coûts, des personnes habilitées à recevoir le paiement, de la réception des marchandises et de la conformité du paiement au montant annuel maximum autorisé, ont été posées.

Pour les huit questions posées sur les vérifications avant le règlement, plus de la moitié des personnes interrogées

répondent que quatre pratiques sont "toujours" ou "souvent" effectuées. Ces meilleures pratiques sont que *l'autorisation appropriée pour la dépense a été obtenue, que la personne désignée sur le titre de paiement est habilitée à recevoir le paiement, que le service mentionné a été livré de manière satisfaisante et que le montant global des règlements pour l'année en cours reste dans la limite du maximum autorisé*. En fait, pour la plupart des questions, au moins la moitié des personnes interrogées considèrent qu'elles sont "toujours" ou "souvent" pratiquées indiquant ainsi que ce sont de meilleures pratiques.

Les exceptions sont que moins de la moitié des interviewés indiquent que les *règlements sont "toujours" ou "souvent" effectués dans un délai raisonnable* (Liban, Maroc, Soudan et Yémen) et que les *prix facturés* ou que la *réception adéquate de la marchandise* sont "toujours" ou "souvent" vérifiés au Liban. Il en va de même pour la vérification des *calculs des prix* en Tunisie. La vérification des *calculs des prix avant paiement* (Jordanie, Liban et Yémen) et la vérification que *la personne désignée sur le titre de paiement est habilitée à recevoir le paiement* (Jordanie, Maroc et Soudan) sont les pratiques les mieux classées. A l'inverse, *le délai de paiement raisonnable* est classé en dernier au Liban, au Maroc et au Yémen. Cette dernière faiblesse a été identifiée comme une faiblesse dans le secteur des règlements.

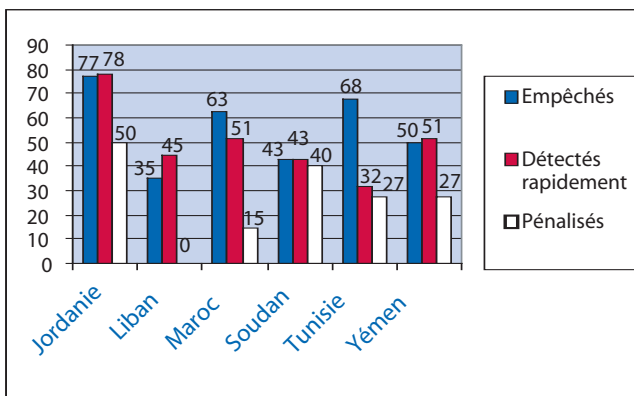
Les réponses "toujours" et "souvent" diminuent lorsqu'il s'agit des questions concernant la *prévention* (à travers des contrôles centraux), *la détection et la pénalisation* des

dépassements budgétaires (voir Graphique 5). Dans tous les pays, moins de la moitié des personnes interrogées pensent que les dépassements sont "toujours" ou "souvent" pénalisés. Cet item, *pénalisation des dépassements*, est de plus classé en dernier parmi les trois pratiques citées, et ce dans tous les pays. Quelques commentaires sont sélectionnés dans l'encadré 10.

Comptabilité

Pour des questions de temps, aucune question n'a été posée sur les pratiques comptables lors des entretiens. On a par contre demandé aux consultants de faire quelques recherches sur le fonctionnement et les règles comptables. Dans tous les pays, les consultants ont confirmé le rôle majeur du Ministère des Finances dans la supervision du budget de l'Etat et la nomenclature budgétaire et comptable. Ils jouent également un rôle (la Cour des Comptes au Liban et le Cabinet du Premier Ministre en Tunisie) dans le contrôle pré et post budgétaire. Ces règlements ou standards sont contenus dans le Code de Comptabilité Publique de 1973 en Tunisie, et se trouvent dans les règlements budgétaires au Yémen. Au Liban et au Maroc, ils ne sont pas spécifiés pour chaque fond ou organisme.

Graphique 5: Règlements: Dépassements Budgétaires
Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*



* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion financière, dépassements budgétaires

Les consultants de trois pays ont indiqué qu'ils ont inclus dans les comptes toutes les dépenses financées par des donateurs (y compris les paiements offshore et les ressources en nature) exceptée la Jordanie (qui a répondu que ces questions ne s'appliquaient pas) et le Soudan (qui n'a pas fourni de réponse directe). Tous les pays (dans le cas du Yémen, il n'existe pas "une" entité gouvernementale) indiquent également qu'il est impossible qu'une seule personne puisse se charger d'une transaction financière du début à la fin. La séparation entre les fonctions est très claire: ordonnancement, gestion des liquidités ou autres biens, gestion des opérations courantes. (En Jordanie toutefois, il semblerait qu'il soit nécessaire d'élaborer plus de

Encadré 10: Commentaires des personnes interrogées

- "Qui doit être sanctionné pour les dépassements?"

Jordanie

- "Il est nécessaire de préciser qu'il s'agit de dépassements "réels" et non pas seulement sur les documents budgétaires. La plupart des administrations, à cause d'un manque de crédit dans le bourbier budgétaire, utilise la même technique que celle de monsieur tout le monde qui prend un crédit chez l'épicier du coin. Pour les administrations, il s'agit de fournisseurs qui sont prêts à livrer en attendant le nouveau budget "officiel". Les montants dus sont le plus souvent réglés en utilisant des bons de commande et des devis contradictoires fictifs apportés par le fournisseur même. Toutes ces pratiques ouvrent la voie aux malversations et à la corruption. Ces pratiques sont employées même par des personnes honnêtes et à tous les niveaux hiérarchiques. Tant qu'il n'y a pas de solutions, c'est le seul moyen".

Maroc

- "Les mauvaises politiques et le manque d'organisation, sont les facteurs principaux contribuant à la propagation de la corruption".

Soudan

politiques en ce domaine. En Tunisie, le consultant indique qu'il existe une fonction supplémentaire "contrôleur des dépenses" dépendant du bureau du premier ministre, qui contrôle les dépenses ex ante.

Dans trois des pays, les rapprochements bancaires sont effectués quotidiennement (au Liban —la Banque Centrale enregistre les rentrées et les sorties en Tunisie et au Yémen), alors que dans trois autres ils sont faits sur une base mensuelle (Jordanie, Maroc, Soudan). Dans cinq des six pays (sauf le Liban où l'on ne traite pas avec les banques privées) les écarts trouvés dans les rapprochements bancaires sont analysés d'une façon ou d'une autre. (En Jordanie, on note que ceci constitue une zone potentielle de corruption).

Audit Interne

Une fois encore, pour des raisons de temps, aucune question n'a été posée sur les pratiques d'audit interne lors des entretiens. Selon les consultants, le rôle du Ministère des Finances en ce domaine se caractérise par:

- un contrôle à priori par des inspecteurs des finances (Liban où l'Inspection Financière relève d'un autre organisme, la Commission Centrale d'Inspection, et Tunisie)
- la supervision des normes (Jordanie et Yémen)
- une inspection financière générale (Maroc et Soudan).

Tous les consultants ont également confirmé que toutes les entités gouvernementales importantes possèdent une cellule d'audit ou d'inspection interne (voir tableau 13). Dans trois pays (Soudan, Tunisie et Yémen) cette cellule est séparée de la comptabilité alors que dans les autres pays le degré d'indépendance est moindre. (La Jordanie n'a pas répondu). Tous les pays (sauf la Jordanie qui n'a pas répondu) font état d'une

formation du personnel bien que plusieurs d'entre eux estiment que cette formation est insuffisante.

Les irrégularités sont généralement signalées au Ministère des Finances sauf en Jordanie et au Yémen où c'est le directeur de l'organisme concerné qui reçoit le rapport et, dans le cas du Yémen, où la Cour Suprême est également saisie. Dans tous les pays, les cellules d'audit interne sont autorisées à mener des enquêtes spéciales ou des vérifications. Elles communiquent leurs rapports à d'autres unités d'investigation ou des organismes d'audit externe.

Audit Externe

De même, lors des entretiens, aucune question n'a été posée sur les pratiques d'audit externe. L'information a été collectée par les consultants en se basant sur des documents et sur des consultations avec des experts. Selon ces informations, quatre des six pays (sauf la Jordanie et le Yémen) indiquent que l'organisme suprême d'audit est indépendant de la branche exécutive de l'Etat, suivant ses procédures de reporting et de nomination du responsable (voir tableau 14). Cette question de l'indépendance est néanmoins très compliquée dans la réalité. Elle dépend non seulement de la nomination et des procédures de reporting mais également de l'indépendance de l'allocation des ressources, de l'indépendance opérationnelle du personnel et de l'autorité pour diffuser les résultats de l'audit au public. Dans cinq pays (sauf le Yémen) tous les comptes publics sont audités (au Maroc, les ministres et les officiels nommés jouissent de l'immunité). Dans les six pays, ils bénéficient d'un accès illimité aux comptes et aux archives. En termes de type d'audit, la plupart des pays mène des audits de conformité bien que la Tunisie cite la vérification de l'optimisation des ressources, et le Liban et le Soudan parlent de tous les types d'audit.

Les consultants de cinq pays (hormis le Maroc) indiquent que les rapports d'audit externe sont examinés par un

comité législatif (comprenant des membres de l'opposition politique) qui produit un rapport. Dans quatre pays (Liban, Maroc, Soudan et Tunisie), les organismes audités et le Ministère des Finances effectuent généralement un suivi (au moins partiel) des recommandations législatives. Les consultants de ces quatre pays mentionnent que l'institution suprême d'audit peut infliger des sanctions en cas d'infraction (sinon toujours en pratique, au moins en théorie). Enfin, dans deux pays (Jordanie et Soudan), l'institution suprême d'audit peut elle-même être auditée.

L'examen dans ce chapitre des politiques et des pratiques de gestion financière, montre que, dans tous les pays de l'étude, il existe des bonnes pratiques mais également des décalages entre les règles écrites et le fonctionnement au quotidien. En termes de cadres législatif et administratif, les lois et réglementations financières ont récemment été mises à jour et améliorées dans la plupart des pays. Par contre, en ce qui concerne le contrôle financier, les experts pensent que les meilleures pratiques ne sont pas toujours respectées (mis à part en Jordanie). Ces décalages semblent surtout dus au facteur humain tels que la formation à la comptabilité etc.

En général, les budgets semblent être exécutés selon les règles, en indiquant annuellement les dépenses et les recettes réelles et en se basant sur une comptabilité budgétaire. Pour la perception des recettes, les pays de l'étude se sont déjà engagés dans l'amélioration de la transparence et de l'efficacité des calculs et de la collecte des impôts. La possibilité de recours à des procédures d'appel effectives demande cependant à être améliorée. Certains experts ajoutent même qu'on abuse du pouvoir discrétionnaire en la matière—comme dans beaucoup d'autres pays.

En ce qui concerne la politique salariale, bien que des vérifications indépendantes soient effectuées, l'identification physique du personnel (pour éviter les employés "fantômes") est moins pratiquée. Il faut cependant noter que

Tableau 13: Audit Interne

| Pays | Cellule d'Audit Interne dans les organismes | Distincte de la comptabilité | Formation du personnel | Signalement des infractions | Enquêtes spéciales autorisées |
|-----------------|--|--|--|--|---|
| Jordanie | Oui (dans tous les organismes) | Pas de réponse | Pas de réponse | Directeur de l'organisme concerné | Oui, à la demande du ministre |
| Liban | Oui (fait partie de la Commission Centrale d'Inspection) | Non | Oui (Institut de France) | Ministre des Finances | Oui, à la demande du ministre La Commission Centrale d'Inspection a des prérogatives particulières |
| Maroc | Oui (pas les petits ministères) | Non (l'indépendance n'est pas totale) | Rarement | Directeur de l'organisme concerné | Oui, à la demande du ministre |
| Soudan | Oui | Oui | Oui (à l'intérieur et à l'extérieur du pays) | Ministre des Finances | Oui |
| Tunisie | Oui | Oui | Nombre de cadres formés insuffisant | Ministres des Finances et du ministère concerné | Oui, à la demande du ministre, du Premier Ministre ou d'une autre autorité |
| Yémen | Oui | Oui (rattaché au directeur de l'organisme) | Périodique | Directeur de l'organisme concerné et directeur du COCA | Oui, à la demande du ministre |

ces vérifications physiques sont moins nécessaires lorsque la paie est informatisée. L'informatisation de la paie devrait être considérée par les pays de la région qui ne l'ont pas encore introduite car elle permet, en plus du gain en efficacité, de diminuer les pratiques frauduleuses.

Pour les marchés publics, les experts indiquent que les appels à concurrence et d'autres pratiques adaptés sont en place. Ils notent cependant que le processus dans son ensemble ne conduit pas à l'attribution des contrats au soumissionnaire le plus qualifié et le moins disant. L'une des faiblesses réside dans l'étape d'évaluation des offres. Les critères de sélection ne sont pas clairement exposés dans les instructions et les rapports d'évaluation (mis à part le rapport final) ne sont pas toujours conservés. De plus, le travail des soumissionnaires n'est pas systématiquement contrôlé par des experts indépendants (lorsque cela s'applique). Enfin, une fois le contrat signé, on ne garde pas trace des demandes de modifications et de changement. Il pourrait être intéressant dans le futur d'effectuer des études sur les approvisionnements en armes et de la défense nationale étant donné qu'ils impliquent de gros contrats techniques.

Bien que les privatisations et les concessions de services soient également un secteur à haut risque d'opacité et d'irrégularités financières, aucune question n'a été posée à ce sujet lors des entretiens étant donné que le processus de privatisation s'est ralenti en Afrique du Nord et au Moyen Orient ces dernières années. Les consultants, en se basant sur l'analyse des documents pertinents et des consultations avec les experts, indiquent que les cessions de biens par l'Etat se sont poursuivies en Tunisie et au Maroc. En général, dans les pays de l'étude les biens concernés par les privatisations incluent des hôtels, des entreprises de construction, des établissements touristiques, et des organismes financiers. Les concessions de service attribuées se composent principalement des autoroutes, des télécommunications et des services publics.

D'après une majorité d'experts, les vérifications de la conformité des livraisons et des prix et des méthodes de calcul sont effectuées avant le règlement. Les délais de paiement et les dépassements sont toutefois des domaines qui nécessitent des progrès. Un examen des politiques comptables (aucune question sur les pratiques n'a été posée lors des entretiens) confirme le rôle majeur du Ministère des Finances et des autres organismes centraux ou indépendants dans la supervision du budget de l'Etat et la nomenclature budgétaire et comptable. De plus, les contrôles de base tels que la séparation des transactions financières sont institutionnalisés.

Une fois encore, pour des raisons de temps, les consultants n'ont pas interrogé les experts sur les pratiques d'audit. Cependant un examen des structures et des textes suggère que l'audit, à la fois interne et externe, devrait être consolidé. Pour l'audit interne, ce sont l'indépendance et la formation du personnel qui devraient être renforcées. Pour l'audit externe, ce sont l'indépendance des institutions suprêmes d'audit et la publication à temps des résultats des audits qui semblent nécessiter plus d'attention que les autres secteurs. La question de l'indépendance est toutefois très complexe, elle dépend non seulement des procédures de nomination et de reporting mais également de l'indépendance de l'allocation des ressources, de l'indépendance opérationnelle et de l'autorité nécessaire pour diffuser les résultats de l'audit au public. Etant donné le rôle central de l'audit dans le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public, ces domaines doivent figurer parmi les objectifs prioritaires d'amélioration.

Ce chapitre souligne certains des défis communs en matière de gestion financière que doivent relever les pays de l'étude, en dépit des différences dans leurs stades de développement et dans la structure de leur secteur public. Les autres pays de la région sont également confrontés à ces défis et bénéficieraient d'un ensemble de solutions communes qui pourraient être adaptées à chaque cas individuel.

Tableau 14: Audit Externe

| Pays | Institution Suprême d'Audit | Dépendant de | Responsable nommé par | Auditeurs indépendants | Publication des résultats de l'audit |
|----------|---|--|---|------------------------|---|
| Jordanie | Le Bureau d'Audit | Assemblée Nationale | Conseil des Ministres | Non | Oui |
| Liban | Cour des Comptes | Président, Premier Ministre, Président de la Chambre des Représentants | Conseil des Ministres | Oui | Oui |
| Maroc | Cour des Comptes | Le Roi | Le Roi | Oui | Non |
| Soudan | Bureau du Contrôleur Général | Président et Assemblée Nationale | Le Président avec l'accord de l'Assemblée Nationale | Oui | Oui |
| Tunisie | Cour des Comptes et Cour Disciplinaire Financière | Président, Ministres et Parlement | Le Président | Oui | Non (pour la Cour des Comptes) Oui (pour la Cour Disciplinaire Financière) |
| Yémen | COCA | La Présidence | Le Président | Non | Non |

CHAPITRE 5: GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La qualité des politiques et des pratiques de gestion des ressources humaines a un impact direct sur la culture organisationnelle. Elle a également un impact sur les normes sous-jacentes qui encouragent les employés à accomplir leur fonction dans la transparence et la responsabilité. La question de l'éthique des fonctionnaires a récemment suscité l'attention des organismes internationaux, régionaux et nationaux qui ont souhaité améliorer la confiance des citoyens dans la performance du secteur public. Une grande partie des travaux souligne que le comportement professionnel est en grande partie déterminé par les motivations contenues dans la structure même des institutions du secteur public.

En rassemblant la littérature à ce sujet, un expert a identifié plusieurs leçons tirées des expériences internationales de promotion de le devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion des ressources humaines et qui peuvent être utiles aux pays de la région Arabe¹⁷:

- les réformes concernant la gestion des ressources humaines doivent être intégrées dans une réforme globale de l'administration ou de la Fonction Publique;
- une réforme concernant l'éthique doit faire partie d'une réforme plus globale (gestion des ressources humaines) des politiques et des procédures basées sur la compétence, le mérite et le professionnalisme;
- les réformes de la gestion des ressources humaines doivent reconnaître et s'adapter aux variations entre les différentes catégories de hauts fonctionnaires et catégories professionnelles de chaque pays.
- il faut atteindre un juste équilibre entre l'autonomie organisationnelle, la décentralisation et la reddition des comptes;
- il existe des approches alternatives ou d'autres options pour développer des codes d'éthique dans les pays où il existe des malversations ou de la corruption des ressources humaines;
- pour qu'une réforme puisse réussir, il est crucial d'élaborer une stratégie globale de gestion des ressources humaines qui définisse clairement les objectifs et le cadre dans lequel la fonction publique et les administrations opèrent.

Ce chapitre présente les données sur le devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion des ressources humaines dans les secteurs publics des pays de l'étude. Comme cela a été mentionné précédemment, l'information présentée se base sur l'analyse des textes, des entretiens sur les pratiques et des commentaires des experts.

¹⁷ Nations Unies (document de recherche non publié par Ahmed Sakr Ashour), Integrity, Transparency and Accountability in Public Sector Human Resources Management, pp. 26-30.

Comme dans le chapitre 4, seuls les résultats fortement corrélés ou que l'équipe de chercheurs a jugés particulièrement intéressants pour les décideurs politiques sont présentés. Les commentaires pertinents seront également présentés. Les lecteurs sont invités à se référer à l'annexe 3 et à la base de données de l'étude sur le site Internet du projet:

http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp pour consulter les résultats détaillés sur les diagrammes en barre. Une fois encore, étant donné le nombre limité d'experts interviewés, les résultats sur les pratiques, telles qu'elles sont perçues, doivent seulement être considérés comme un indicateur pertinent.

132 entretiens avec des experts en gestion des ressources humaines ont été réalisés. Les hauts fonctionnaires et autres experts non gouvernementaux possédant une expertise dans la gestion des ressources humaines dans le secteur public ont été identifiés et approchés.

Etant donné l'importance de la gestion des ressources humaines dans la performance du secteur public, ce chapitre présente des comparaisons entre les politiques et les pratiques lorsque cela est possible et applicable, en termes de:

- cadre général de la gestion des ressources humaines
- valeurs officielles déclarées
- codes d'éthique
- sanctions pénales
- processus de sélection
- gestion des conflits d'intérêts
- dénonciation des infractions
- enquêtes et,
- mesures disciplinaires

Cadre Général de la Gestion des Ressources Humaines

Comme pour la gestion financière, le cadre de la gestion des ressources humaines est défini par un ensemble de lois et de réglementations appropriées. Ce cadre intègre généralement les exigences de devoir de transparence et de rendre compte au sein des relations entre l'Etat en tant qu'employeur et les fonctionnaires d'une part, et les fonctionnaires en tant que fournisseurs de services et les citoyens en tant que clients d'autre part. De ce point de vue le cadre comprend généralement:

- Les valeurs et normes du secteur public devant servir de ligne de conduite aux fonctionnaires;
- Les conditions de travail au sein de la fonction publique;
- Les droits et les responsabilités des fonctionnaires; et
- Les droits et les responsabilités des citoyens.

Le tableau 15, bien qu'il ne soit pas exhaustif, récapitule les principales lois et réglementations régissant les questions de devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion des ressources humaines dans les pays de l'étude. Il recense également les principales valeurs, principalement pour la fonction publique, lorsqu'elles sont officiellement mentionnées dans les constitutions et autres lois appropriées. Ces valeurs sont destinées à servir de principes de base que les fonctionnaires doivent respecter dans l'accomplissement de leurs fonctions officielles. Elles comprennent généralement les valeurs de neutralité, de légalité, d'équité et d'égalité entre autres valeurs plus récemment introduites.

Les consultants devaient de plus collecter tout "outil" de promotion du devoir de transparence et de rendre compte dans l'offre de services publics, mis à part les rapports et évaluations traditionnels (dans plusieurs pays, des normes de service, des chartes du citoyen et des unités de rationalisation et autres outils similaires sont déployés afin de garantir l'adéquation de l'administration aux besoins des citoyens). Ils permettent également de garantir la transparence dans la qualité des services offerts et de responsabiliser les fonctionnaires par rapport à leurs obligations professionnelles.

Dans cinq des six pays de l'étude (le Liban mis à part), les consultants ne font pas état de tels instruments. La plupart indiquent qu'ils figurent seulement dans les réglementations. Le consultant libanais mentionne qu'une charte du citoyen et un code d'éthique ont dernièrement été approuvés par le Conseil des Ministres mais simplement à titre indicatif. Le

consultant marocain mentionne lui, que le gouvernement est en train d'essayer d'élaborer de tels instruments.

Pour comprendre comment ce cadre de la gestion des ressources humaines fonctionne réellement, plusieurs questions ont été posées durant les entretiens sur un secteur clé: les valeurs fondamentales officiellement déclarées. Ces dernières servent de soubassement à la culture organisationnelle et à ce titre, doivent être activement communiquées, discutées et montrées en exemple par la direction afin de contribuer à créer une éthique professionnelle. C'est pourquoi elles sont également à la base de la gestion des ressources humaines. On a demandé aux interviewés si ces valeurs étaient *transmises par écrit aux fonctionnaires, incluses dans les formations initiales, incluses dans la communication permanente avec les employés, montrées en exemple par la direction et connues des employés et du grand public.*

En général, la majorité des fonctionnaires ne perçoivent pas que ces pratiques soient "toujours" ou "souvent" présentes. Ils classent au rang le plus élevé le fait que les fonctionnaires soient au courant des valeurs officiellement déclarées dans cinq des six pays (à l'exception de la Jordanie). (Voir tableau 16). A l'inverse, le fait que le grand public soit au courant des mêmes valeurs, est classé au plus bas niveau. Cette asymétrie dans la connaissance des valeurs fondamentales rend difficile le jugement de la performance des fonctionnaires ou de ceux qui fournissent les biens ou services publics, par les utilisateurs ou le grand public. L'encadré 11 présente quelques commentaires des interviewés sur les valeurs officielles déclarées.

Tableau 15: Cadre Général de la Gestion des Ressources Humaines

| Pays | Lois | Règlements | Valeurs Fondamentales/ Officielles Déclarées (Introduites) |
|-----------------|--|--|---|
| Jordanie | Arrêté de la Fonction Publique | - | Neutralité, impartialité, efficacité (Constitution, lois sur la Fonction Publique et les finances) |
| Liban | Loi 112 sur le Personnel | Décrets réglementant l'Institut National de la Fonction Publique | Neutralité et impartialité (Constitution) |
| Maroc | Statut Général de la Fonction Publique | Décrets, ordres administratifs et circulaires | Principes fondamentaux de la Fonction Publique, valeurs d'éthique, transparence et le pacte de bonne gestion (Statut Général de la Fonction Publique, code d'éthique proposé) |
| Soudan | Loi de la Fonction Publique Loi sur la Discipline dans le Service Public | Réglementations du Service Public | Pas de valeurs officiellement déclarées mais des principes implicites dans la Constitution |
| Tunisie | Statut Général de la Fonction Publique | Décrets, circulaires et décisions de la cour administrative | Neutralité, égalité, légalité, équité, procédures adaptées (Constitution, Statut Général de la Fonction Publique, évaluations), efficacité (dans les entreprises publiques) |
| Yémen | Loi N°19 sur la Fonction Publique Loi N° 35 sur les Entreprises Publiques | Arrêté N° 12 sur la Fonction Publique | Service Public, légalité, neutralité, responsabilité, compétence et intégrité (loi et arrêté sur la Fonction Publique) |

Tableau 16: Valeurs Officielles Déclarées Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Pratique | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Transmises par écrit | 63 | 47 | 16 | 40 | 33 | 41 |
| Inclus dans les formations initiales | 47 | 29 | 28 | 50 | 22 | 39 |
| Inclus dans la communication permanente avec les employés du secteur public | 47 | 28 | 37 | 45 | 17 | 35 |
| Exprimées dans le comportement des hauts fonctionnaires | 42 | 10 | 16 | 45 | 33 | 42 |
| Connues des employés de la fonction publique | 32 | 62 | 38 | 60 | 33 | 52 |
| Connues du public | 26 | 38 | 9 | 30 | 6 | 35 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Accès à l'information Gestion des Ressources Humaines, valeurs officielles déclarées.

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

Encadré 11: Commentaires des personnes interrogées

- "Les fonctionnaires doivent être formés pour s'imprégner des valeurs d'éthique fondamentales".
Jordanie
- "Les fonctionnaires et le public connaissent les valeurs d'éthique. Là n'est pas la question. Le problème est qu'elles ne sont pas démontrées par les hauts fonctionnaires et les politiciens."
Liban
- " Il y a beaucoup d'apathie et d'indifférence concernant ces sujets puisque le statut et les conditions de travail des fonctionnaires sont plutôt déficients. La qualité de l'éducation également."
Soudan

Codes d'Ethique

En plus de la formulation explicite des valeurs fondamentales, les organisations doivent aussi définir des codes de déontologie et garantir qu'ils soient respectés. Le contenu d'un code d'éthique peut être théorique, citant les valeurs essentielles, ou disciplinaire, contenant les standards minimaux ou encore les deux.

La gestion des ressources humaines dans le secteur public étant basée sur le cadre juridique et administratif, plusieurs questions ont été posées durant les entretiens pour savoir si ces standards étaient respectés: *acceptation de cadeaux et autres avantages, usage de biens ou bâtiment officiels, travail en dehors du service public, utilisation d'informations officielles, militantisme politique, restrictions d'accès à certains emplois après avoir quitté la fonction publique, voyages officiels, conditions/permissions spéciales pour partir vers le secteur privé et l'emploi et/ou la supervision de membres de la famille*. La question du confessionnalisme a également été soulevée dans le cas du Liban.

Les questions concernant ces normes ont été posées sous l'étiquette générique des codes d'éthique. Les consultants ont en général indiqué que ces normes, lorsqu'elles existent, figurent dans les lois et réglementations de la

Fonction Publique. Au Liban, un code d'éthique a récemment été adopté par le Conseil des Ministres mais seulement à titre indicatif. Au Maroc, il n'existe actuellement pas de code d'éthique. (Cependant, le gouvernement est actuellement en train d'en élaborer un pour la fonction publique). Dans aucun des pays on ne rapporte l'existence de codes de déontologie spécifiques à chaque profession.

Il est intéressant de noter qu'il n'y a pas de tendance générale dans les réponses concernant la fréquence de contrôle du respect des codes d'éthique. On peut tout de même remarquer que la majorité des personnes interrogées ont répondu qu'ils n'étaient pas "toujours" ou "souvent" contrôlés. Les exceptions à ces résultats ont trait à *l'utilisation d'informations officielles et les voyages officiels* en Jordanie, *l'acceptation de cadeaux et d'avantages* au Liban et *l'appartenance à une mouvance politique* en Tunisie. Pour ces réponses également, un peu plus de la moitié seulement des interviewés sont d'avis que le contrôle est systématique. Quelques commentaires sont présentés dans l'encadré 12.

Encadré 12: Commentaires des personnes interrogées

- "Bien que ces normes figurent dans l'arrêté sur la Fonction Publique, en pratique, elles sont parfois ignorées."
Jordanie
- "Toutes ces normes et d'autres encore figurent dans les lois et les réglementations, mais on n'en tient pas compte"
Liban
- "Il n'existe pas véritablement de code d'éthique, explicite et harmonisé pour l'ensemble de la fonction publique"
Maroc
- "Presque tous les standards mentionnés ci-dessus figurent dans la Loi de la Fonction Publique de 1958, mais aucun n'a été inclus dans celle de 1994. L'emploi et la supervision de membres de la famille sévit beaucoup actuellement "
Soudan

Sanctions Pénales

Les infractions les plus sérieuses prohibées dans les règlements et les codes d'éthique administratifs relèvent également des codes pénaux. Pour se faire une idée du suivi des infractions pénales, des questions ont été posées pour savoir si les fonctionnaires étaient accusés et inculpés de corruption. Des questions ont plus spécifiquement été posées sur l'extorsion, la corruption active (offrir), la corruption passive (recevoir), la corruption directe (sans intermédiaire), la corruption indirecte (avec intermédiaire), la tentative de corruption, la prise de décision officielle biaisée, l'abus de charge publique ou de la confiance publique et l'usage abusif d'informations officielles (les interviewés marocains ont ajouté le fait de ne pas signaler les actes frauduleux à cette liste).

Les réponses à ces questions sont présentées dans le tableau 18. Comme pour les codes d'éthique, il n'y a pas de tendances claires qui se dégagent des réponses sur l'application des sanctions aux infractions pénales. Une fois encore, la majorité des réponses ont indiqué que ces sanctions ne sont pas "toujours" ou "souvent" appliquées. Une

Encadré 13: Commentaires des personnes interrogées

- "Il n'est pas facile d'inculper des fonctionnaires de telles charges"
Jordanie
- "Tout le monde parle de corruption. On mentionne des noms, mais aucun fonctionnaire n'est officiellement inculpé"
Liban
- "... de plus, la corruption est difficile à prouver légalement puisque la loi punit en même temps la personne corrompue et celle qui est obligée de corrompre. Il est rare de pouvoir inculper un fonctionnaire sans lui tendre un piège."
Maroc

exception à cette tendance s'observe en Jordanie où 52% des réponses mentionnent que les lois sur l'extorsion sont appliquées. Une autre exception s'observe en Tunisie où 55% des interviewés répondent que les lois sur la corruption active sont appliquées. Des commentaires supplémentaires sont présentés dans l'encadré 13.

Tableau 17: Codes d'éthique Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Critère | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Acceptation de cadeaux et autres avantages (honoraires, paiements, divertissements etc.) | 26 | 52 | 22 | 30 | 44 | 18 |
| Usage de biens ou bâtiments officiels | 26 | 38 | 37 | 45 | 44 | 26 |
| Travail en dehors du service public | 37 | 47 | 31 | 40 | 28 | 22 |
| Utilisation des informations officielles | 58 | 48 | 22 | 30 | 44 | 13 |
| Militantisme politique | 37 | 38 | 12 | 30 | 56 | 9 |
| Restrictions d'accès à certains emplois après avoir quitté la fonction publique | 47 | 29 | 0 | 15 | 28 | 22 |
| Voyages officiels | 58 | 28 | 16 | 35 | 39 | 21 |
| Conditions spéciales pour partir vers un secteur lucratif | 31 | 19 | 16 | 25 | 33 | 17 |
| Emploi et/ou supervision de membres de la famille | 37 | 28 | 3 | 45 | 11 | 40 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion des Ressources Humaines, codes d'éthique

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

Tableau 18: Sanctions Pénales Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Charges | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Extorsion | 52 | 14 | 25 | 15 | 6 | 39 |
| Corruption active (offrir) | 42 | 29 | 6 | 30 | 39 | 35 |
| Corruption passive (recevoir) | 42 | 29 | 9 | 20 | 55 | 35 |
| Corruption directe (sans intermédiaire) | 37 | 14 | 9 | 30 | 22 | 30 |
| Corruption indirecte (avec intermédiaire) | 31 | 10 | 6 | 25 | 22 | 39 |
| Tentative de corruption | 37 | 0 | 3 | 25 | 22 | 26 |
| Prise de décision officielle biaisée | 37 | 10 | 9 | 35 | 22 | 26 |
| Abus de charge publique ou de la confiance publique | 31 | 14 | 6 | 40 | 39 | 30 |
| Usage abusif d'informations officielles par les fonctionnaires | 16 | 10 | 6 | 35 | 6 | 13 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion des Ressources Humaines, sanctions pénales.

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

Processus de sélection

La gestion du processus de sélection est un déterminant clé du niveau de transparence et de la responsabilité dans la gestion des ressources humaines. Le processus est supposé garantir que la personne la plus adéquate pour le poste requis est sélectionnée, optimisant ainsi la performance du secteur public. Des questions ont été posées sur les pratiques de sélection, que ce soit pour les recrutements ou les promotions. Ces questions ont vérifié que le processus de sélection comprend des règles adéquates pour le recrutement et les promotions, est basé sur la publication de ces règles, sur la publication des postes vacants, sur le mérite, inclut l'intégrité dans le processus de sélection, comprend l'intégrité dans l'évaluation de la performance et protège contre les ingérences politiques.

Les réponses aux questions sont présentées dans le tableau 19. Dans cinq des pays (à l'exception du Liban), au moins la moitié des réponses indiquent qu'il existe "toujours" ou "souvent" des règlements adaptés pour les recrutements et les promotions. En fait, cette pratique est la mieux classée des pratiques dans les cinq pays. A l'inverse, les réponses dans trois pays (Jordanie, Soudan et Yémen) ont le moins bien classé la protection contre les ingérences politiques avec moins de 50% qui indiquent que cette protection existait "toujours" ou "souvent". En examinant à la répartition des réponses, les experts indiquent que bien qu'en général, les règles de sélection soient adéquates, la sélection ne se fait tout de même pas sur la base du mérite ou de l'intégrité. Elles ne protègent pas non plus des ingérences politiques. Quelques commentaires sont donnés dans l'encadré 14.

Gestion des Conflits d'Intérêts

La déclaration des conflits d'intérêts réels ou potentiels est une mesure importante pour la transparence dans la gestion des ressources humaines, et ce plus particulièrement pour les hauts fonctionnaires. En communiquant cette information, les hauts fonctionnaires permettent de supprimer ou de limiter les conflits d'intérêts ou les "tentations" de détournement, de placement dans des fidu-

Encadré 14: Commentaires des personnes interrogées

- "En réponse à la dernière question, je pense que la protection contre les ingérences politiques est une question à explorer minutieusement".
Jordan
- "L'évaluation des performances n'est pas adoptée. Des tentatives pour établir un système d'évaluation sont en cours".
Liban
- "La sélection est souvent basée sur des considérations politiques et partisans".
Tunisie

ciaires ou autres arrangements concernant leurs acquisitions douteuses. L'information divulguée permet également de vérifier les biens lorsqu'il faut prouver un enrichissement illicite. La déclaration en tant que telle sert également de moyen de dissuasion psychologique.

Les consultants ont examiné les questions de déclaration des biens personnels et des intérêts financiers au niveau des textes. Selon les informations communiquées, trois des six pays (Liban, Maroc et Tunisie) exigent la déclaration des conflits d'intérêts de la part des fonctionnaires ou du moins de certains hauts fonctionnaires. Ils rapportent que ces conditions concernent les hauts fonctionnaires du secteur public, qu'ils soient élus ou nommés. Au Maroc, ces conditions sont plus rigoureuses pour les juges (voir tableau 20). Au Liban, on exige la déclaration de ce type d'information à l'entrée en fonction, au changement de fonction et au départ d'un poste. Elle n'est vérifiée que si des accusations sont portées à l'encontre d'un fonctionnaire. Actifs et passifs, emprunts, sources et niveaux de revenus doivent être déclarés. Au Maroc on requiert une déclaration à l'entrée en fonction et à chaque changement dans les actifs (les juges sont requis de faire une déclaration annuelle) mais l'information n'est pas vérifiée. Les biens immobiliers et les valeurs doivent être déclarés. Comme ces dispositions de politique publique ne sont pas appliquées, Transparency Maroc demande qu'une loi soit votée pour la déclaration du patrimoine. En Tunisie, les

Tableau 19: Processus de sélection Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Pratiques | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Règles de recrutement et de promotion adéquates | 74 | 24 | 56 | 75 | 50 | 52 |
| Publication de ces règles | 53 | 19 | 43 | 60 | 44 | 39 |
| Publication des postes vacants | 53 | 43 | 15 | 60 | 50 | 30 |
| Recrutement et promotion basés sur le mérite | 37 | 10 | 22 | 55 | 28 | 22 |
| Intégrité dans les critères de sélection | 47 | 5 | 12 | 50 | 22 | 26 |
| Intégrité dans l'évaluation de la performance | 47 | 14 | 16 | 50 | 22 | 26 |
| Protection contre les interférences politiques | 37 | 10 | 16 | 15 | 33 | 13 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion des Ressources Humaines, processus de sélection.

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

Tableau 20: Gestion des Conflits d'Intérêts

| Pays | Professions | Fréquence d'examen ou de vérification | Éléments à présenter |
|----------|--|--|--|
| Jordanie | Présenté à la législature en 2003 | Non Spécifié | Non Spécifié |
| Liban | Identique pour toutes les professions | Exigé à l'entrée au changement de poste et à la sortie de la Fonction Publique (vérifié uniquement lorsqu'il y a des charges retenues contre un fonctionnaire) | Actifs et passifs, emprunts, sources et niveaux de revenus |
| Maroc | Plus rigoureux pour les juges | Exigé à l'entrée et lorsque le patrimoine se modifie et annuellement pour les juges (non vérifié) | Biens immobiliers et valeurs |
| Soudan | Règlements élaborés mais non appliqués | Non Spécifié | Non Spécifié |
| Tunisie | Conseil des Ministres Quelques hauts fonctionnaires | Exigé à la prise de poste, revenu (annuel), impôts (annuel), biens (à chaque acquisition), au changement de poste, sur demande de l'Administration | Les différents niveaux et types de revenus etc. |
| Yémen | Non Communiqué | Non Spécifié | Non Spécifié |

membres du gouvernement déclarent leurs biens personnels avant d'entrer en fonction. Certains hauts fonctionnaires doivent déclarer régulièrement les différents types de biens qu'ils possèdent (voir tableau 20). Les informations à déclarer dépendent des obligations de chaque administration mais elles comprennent généralement les différents niveaux et types de revenus ainsi que les conditions régissant les déclarations.

Dénonciation des Infractions

En cas d'infraction, la chaîne du devoir de rendre compte démarre au niveau de la crédibilité de la dénonciation. Les consultants devaient donc également collecter l'information sur quelque politique officielle que ce soit qui traite de la dénonciation des infractions. Ils répondent tous que de tels textes n'existent pas et que les fonctionnaires ne sont pas non plus encouragés à reporter les infractions. Le consultant de Tunisie note cependant que les fonctionnaires sont dans l'obligation de reporter tout acte criminel ou opération irrégulière qui relève de la corruption ou de la mauvaise conduite (comme dans les marchés publics). De même, les consultants de cinq pays (excepté la Tunisie) ne font pas état d'un quelconque texte officiel protégeant ceux qui dénoncent l'infraction. En Tunisie, le consultant relève que l'anonymat est préservé et qu'il existe des mesures légales pour protéger les dénonciateurs. Il n'y a pas d'information statistique sur les cas reportés. Le consultant marocain remarque cependant que la presse révèle quelques cas.

En ce qui concerne les procédures de gestion des plaintes, quatre pays ont fourni des informations. Au Liban, la plainte est généralement transmise à un inspecteur qui mène une enquête si le cas le justifie. Il a été remarqué que les

services destinés à traiter les plaintes au sein des ministères ne semblent pas vraiment fonctionner. Au Maroc, les plaintes sont gérées par l'institution Diwan Al Madalim ou médiateur, les tribunaux administratifs et les services de traitement des plaintes au sein des ministères. En Tunisie, il existe généralement deux types de procédures: des procédures administratives qui sont menées pour enquêter sur les accusations, et une fois que des faits sont rassemblés pour étayer ces allégations, des procédures judiciaires sont entamées. Au Yémen, les consultants rapportent que les plaintes écrites doivent d'abord être adressées au directeur de l'unité opérationnelle de l'administration. Dans tous les pays on note que les superviseurs et les directeurs ne sont pas formés à gérer ces plaintes et que le grand public n'est généralement pas encouragé à dénoncer les infractions.

Enquêtes

Poursuivant la chaîne de la reddition des comptes, des questions relatives aux pratiques d'investigation ont été posées durant les entretiens. Des enquêtes appropriées sont non seulement indispensables pour établir la culpabilité ou l'innocence de l'accusé mais elles sont essentielles à la collecte des preuves qui permettront d'aller en justice dans le cas d'une infraction pénale. Les questions ont concerné la rapidité et la régularité, le suivi par le directeur de l'organisme, l'indépendance des organismes d'investigation, la rapidité et l'équité lorsque les enquêtes sont menées par la police, les ressources des organismes d'investigation, les poursuites pénales et les documents et analyses statistiques pour contribuer aux travaux futurs.

Les réponses sont présentées dans le tableau 21. Elles montrent que dans trois des pays (Liban, Maroc et Soudan),

Tableau 21: Enquêtes Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Pratique | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Traitées rapidement et systématiquement par les ministères recevant la plainte | 47 | 19 | 16 | 60 | 17 | 30 |
| Suivies d'actions appropriées par le directeur de l'organisme | 58 | 10 | 13 | 50 | 11 | 35 |
| Menées par des organismes d'investigation indépendants | 42 | 19 | 6 | 35 | 12 | 17 |
| En cas d'infraction pénale, menées rapidement et équitablement par la police | 47 | 38 | 25 | 75 | 17 | 17 |
| Menées avec les ressources suffisantes | 47 | 19 | 9 | 35 | 17 | 22 |
| En cas d'infraction pénale, suivies de poursuites réussies | 47 | 10 | 25 | 65 | 22 | 17 |
| Documentées et les statistiques analysées pour les travaux futurs | 43 | 0 | 13 | 15 | 17 | 13 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion des Ressources Humaines, enquêtes.

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

l'item les enquêtes sont "toujours" ou "souvent" menées rapidement et équitablement par la police est classé en premier ou ex æquo. Ce résultat est attendu puisque c'est généralement la police qui prend en charge les enquêtes criminelles. Deux des pratiques ont été classées en dernier dans trois des pays de l'étude. L'indépendance des organismes d'investigation, lorsque leur indépendance dans les textes correspond à une indépendance opérationnelle, est classée en dernier en Jordanie, au Maroc et en Tunisie (où le suivi par le directeur de l'organisme a aussi été classé en dernier). Les documents et analyses statistiques ont été également classés en dernier au Liban, au Soudan et au Yémen. L'encadré 14 présente quelques commentaires des experts consultés.

Mesures Disciplinaires

La chaîne du devoir de rendre compte s'achève avec les mesures disciplinaires appliquées suite à une infraction. Des questions ont été posées du point de vue pratique seulement lors des entretiens. On a demandé aux experts *si les mesures disciplinaires étaient basées sur des procédures établies, sur une formation à l'application de ces procédures, si elles étaient systématiquement appliquées, vérifiées par des moyens de réparation administratifs et légaux et coordonnées en termes de juridictions administrative, civile et criminelle.*

Les réponses indiquent que dans les six pays, les mesures

disciplinaires sont perçues comme étant basées sur des procédures établies. Au moins la moitié des interviewés répondent "toujours" ou "souvent" à cette question et classe cet item au premier rang (voir tableau 22). A l'inverse, dans quatre des six pays (Jordanie, Liban, Tunisie et Yémen), le caractère systématique des mesures disciplinaires est classé en dernier ou ex æquo, avec plus de la moitié des réponses indiquant qu'elles sont "toujours" ou "souvent" appliquées. Ces deux tendances dans les réponses montrent que, bien que les mesures disciplinaires soient clairement établies, leur application est perçue comme hasardeuse. Quelques commentaires des experts apportent plus de précision sur le sujet dans l'encadré 15.

Ce chapitre a montré qu'un cadre de gestion des ressources humaines est en place dans chacun des pays de l'étude. Dans la plupart, les valeurs fondamentales qui sous-tendent la culture organisationnelle et l'éthique professionnelle dans la fonction publique sont définies dans la constitution, les lois sur la Fonction Publique ou d'autres textes appropriés. En général, ces valeurs comprennent, entre autres, les concepts de neutralité, légalité, équité et égalité. Cependant, on ne communique pas suffisamment ces valeurs fondamentales, ou bien elles ne sont pas perçues comme étant systématiquement représentées par les dirigeants. Elles sont mieux connues par les fonctionnaires que par le grand public. Il lui est donc difficile de juger la performance du secteur public.

Tableau 22: Mesures Disciplinaires Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Pratique | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Basées sur des procédures établies | 74 | 81 | 72 | 80 | 94 | 48 |
| Basées sur une formation à l'application de ces procédures | 53 | 14 | 25 | 25 | 44 | 30 |
| Systématiquement prises en cas de violation ou infractions aux standards légaux et administratifs | 47 | 14 | 22 | 50 | 39 | 17 |
| Si nécessaire, vérifiées par des moyens de réparation administratifs et légaux | 58 | 24 | 19 | 65 | 44 | 26 |
| Coordonnées en termes de juridictions administrative, civile et criminelle | 63 | 29 | 13 | 55 | 50 | 35 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion des Ressources Humaines, mesures disciplinaires.

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

Encadré 15: Commentaires des personnes interrogées

- "Les enquêtes sont parfois suivies d'actions appropriées s'il s'agit d'un petit fonctionnaire ou s'il ne bénéficie pas d'un appui politique."
Liban
- "Les enquêtes sur les infractions sont généralement menées par un comité interne du ministère et par le responsable du ministère concerné. Le travail de ces comités aurait été beaucoup plus efficace s'ils comportaient quelques juristes formés et si ces juristes étaient également chargés de suivre l'exécution des peines décidées par les comités d'enquête".
Soudan
- "L'appartenance politique peut influencer sur l'atténuation ou l'aggravation des circonstances".
Tunisie

En plus des valeurs officielles déclarées, il existe des normes professionnelles, que l'on trouve généralement dans les lois et les réglementations. En ce qui concerne les codes d'éthique, les consultants rapportent qu'au Liban, un code d'éthique a été dernièrement adopté par le Conseil des Ministres et qu'au Maroc un code d'éthique pour la fonction publique est actuellement en cours d'introduction. D'après les experts, les normes gérant l'usage des biens publics et des informations officielles ainsi que les activités externes se trouvent dans les textes statutaires ou réglementaires ou dans les codes d'éthiques mais elles ne semblent pas respectées pour autant. Il en va de même pour les sanctions pénales. Les pays étudiés ainsi que d'autres dans la région gagneraient à appliquer les règles d'éthique existantes et ce, en particulier au niveau des administrations, afin de promouvoir davantage le sens de la responsabilité.

Pour les processus de sélection, les experts dans cinq des pays rapportent que les règles et procédures adéquates sont en place mais que très peu sont effectivement appliquées. Il semblerait qu'elles ne soient généralement pas suivies d'une sélection basée sur le mérite et l'intégrité. De plus, les experts

Encadré 16: Commentaires des personnes interrogées

- "La plupart du temps, la gravité de l'infraction est diminuée, mais dans certains cas rares elle peut être aggravée, et ce à la discrétion de la personne désignée. L'inculpation pénale est culturellement découragée. Les attitudes traditionnelles et modernes coexistent côte à côte".
Soudan
- "Le domaine disciplinaire est réglementé. Le tribunal administratif a élaboré une jurisprudence conséquente sur le sujet qui a pour objectif le renforcement des garanties d'équité. (Le Tribunal Administratif est la plus haute juridiction administrative chargée, entre autres, de s'assurer que les décisions de l'administration sont conformes à la loi. En un mot, c'est le juge de l'administration.)"
Tunisie

de trois pays ne perçoivent pas qu'il existe une protection effective contre les ingérences politiques.

Il existe des textes officiels régissant les exigences de déclaration des conflits d'intérêts, (mesures cruciales pour la transparence dans la gestion des ressources humaines dans le secteur public) dans trois des pays étudiés. Leur application varie beaucoup. Au Liban, les déclarations sont confidentielles et ne sont vérifiées que si des accusations sont portées contre un fonctionnaire. Au Maroc, ces exigences ne semblent pour le moment pas avoir force de loi. Transparency Maroc, une ONG locale, réclame qu'une loi soit élaborée pour la déclaration du patrimoine. En Tunisie, les déclarations sont exigées pour les membres du gouvernement ainsi que pour les hauts fonctionnaires de l'Etat. L'introduction et l'application effective de lois sur les déclarations de patrimoine permettraient d'améliorer la transparence des intérêts, et ce particulièrement pour les dirigeants. Cela pourrait également devenir une base pour la construction d'une relation de confiance dans la gestion des ressources humaines.

La chaîne du devoir de rendre compte démarre au niveau du rapport de l'infraction. Il n'existe cependant pas de textes officiels exigeant la dénonciation des infractions. Les fonctionnaires sont parfois tenus, de par leur profession, de dénoncer les infractions et autres actes criminels. Par ailleurs, les journalistes ou les médias divulguent quelques cas de corruption et d'activités criminelles. Seul le consultant de Tunisie fait mention de l'existence de mesures d'anonymat et de protection légale des dénonciateurs.

En ce qui concerne les enquêtes, celles menées par la police sont considérées comme rapides et équitables. C'est effectivement dans plusieurs pays, la police qui est en charge des enquêtes criminelles. Dans trois des pays, les enquêtes dépendant d'autres juridictions ne semblent pas être menées par des agences indépendantes. Les experts dans trois des pays de l'étude ne pensent pas non plus que l'on tire des leçons pour le futur en documentant et en analysant systématiquement les cas investigués.

Finalement, au bout de la chaîne de reddition des comptes, les mesures disciplinaires doivent être exécutées pour pouvoir appliquer strictement les règles et servir d'exemple à ceux qui seraient en train de, ou envisageraient de commettre un acte délictueux. Bien que les experts dans tous les pays de l'étude rapportent qu'un ensemble de procédures disciplinaires soit en place, dans quatre des pays, les procédures ne sont pas systématiquement appliquées.

Comme pour le chapitre précédent, les observations de ce chapitre montrent qu'il existe un déficit important entre les textes et les pratiques. Ces déficits ont un impact important sur la transparence dans la gestion des ressources humaines et également sur la responsabilité des fonctionnaires vis à vis de leurs actions et de leurs performances. Les pays de l'étude, comme d'autres dans la région, bénéficieraient d'une révision de la l'application des politiques de gestion des ressources humaines. Il serait également important d'introduire ou d'améliorer les formations des fonctionnaires à l'éthique et à la reddition des comptes.

CHAPITRE 6: GESTION DE L'INFORMATION

Comme certains experts en gestion de l'information l'ont remarqué¹⁸, l'accès à l'information est un droit fondamental et une condition nécessaire à la transparence et à la responsabilité dans le secteur public. Les gouvernements ont donc l'obligation de:

- créer une infrastructure et des procédures pour permettre aux individus et aux groupes d'avoir accès à l'information en préservant l'équilibre entre la sauvegarde de l'intérêt public et la protection de la vie privée;
- fournir l'information relative à la performance du service public et récupérer l'information dans le secteur privé et dans la société civile pour élaborer les politiques publiques et améliorer la fourniture de services;
- garantir la bonne gestion de l'information à travers la conservation des archives, qu'elles soient sur papier ou électroniques, et l'utilisation adaptée, lorsque cela est possible et utile, des technologies de l'information; et
- diffuser au public l'information sur les décisions et les actions du gouvernement ainsi que l'information obtenue grâce aux consultations publiques. Ceci permettra d'encourager la liberté d'expression, particulièrement à travers l'existence de médias indépendants.

Ce chapitre traite de l'importance de la gestion de l'information pour arriver à instaurer le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Il se base sur l'information collectée dans les textes officiels et les pratiques ainsi que sur les commentaires recueillis durant les entretiens avec les experts. Etant donnée la nature des questions, beaucoup des experts interrogés ne faisaient pas partie du gouvernement.

Comme dans les chapitres précédents, seuls les résultats fortement corrélés ou que l'équipe de chercheurs a jugés particulièrement intéressants pour les décideurs politiques sont présentés. Les lecteurs sont priés de se référer à l'annexe 3 et à la base de données de l'étude sur le site Internet du projet: http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.aspx pour consulter les résultats détaillés sur les diagrammes en barre. Les résultats sur les pratiques, telles qu'elles sont perçues, doivent seulement être considérées comme un indicateur pertinent de la situation de transparence et de responsabilité dans la gestion de l'information publique dans les pays considérés.

137 entretiens avec des experts en gestion de l'information ont été réalisés dans les pays étudiés. Les hauts fonctionnaires et autres experts non gouvernementaux possédant une expertise dans les textes et les pratiques de gestion de l'information publique ont été identifiés et approchés.

¹⁸ Nations Unies (document de recherche non publié par Fred Schenklaars et Imram Ahmad), *Access to Information, Transparency and Accountability*, pp.13/14

Les éléments cités au début de ce chapitre soulignent le lien critique existant entre la gestion de l'information et la transparence dans le secteur public. On ne peut exiger des comptes et évaluer précisément la reddition des comptes dans le secteur public qu'en se basant sur la disponibilité, l'accessibilité et la diffusion de l'information. Ce qui suit est une comparaison, lorsque cela est possible et applicable, entre les textes et les pratiques en termes de:

- cadre général de la gestion de l'information,
- accès à l'information (y compris les consultations publiques),
- gestion documentaire,
- journalisme d'investigation, et
- liberté d'association des organisations de la société civile.

Cadre Général de la Gestion de l'Information

Comme dans d'autres secteurs de la gestion publique, la gestion de l'information est régie par les lois et réglementations appropriées. L'information étant un élément clé pour la transparence et servant de base à la reddition des comptes, cette étude examine la gestion de l'information dans le sens large. Elle inclut donc non seulement la gestion de l'information au sein de la fonction publique mais également les différents moyens, indépendants et privés, de diffuser l'information sur les activités du secteur public. Un cadre complet et cohérent pour la gestion de l'information est essentiel à la mesure de la performance du secteur public. C'est pourquoi, pour les besoins de l'étude, ce cadre comprend les règles et les procédures visant à:

- entretenir des archives de qualité,
- permettre l'accès aux différents niveaux de cette information,
- publier l'information de base d'intérêt public,
- solliciter systématiquement les opinions du public sur les décisions et les actions gouvernementales qui affectent la vie des citoyens.

Les cadres législatifs relatifs à la gestion de l'information sont résumés dans le tableau 23. Encore une fois, bien qu'elles ne soient pas exhaustives, ces principales lois sont pertinentes à la transparence et au devoir de rendre compte dans la gestion de l'information à la fois dans la fourniture, la diffusion et la collecte de l'information par le gouvernement.

Malgré les nombreuses lois que le tableau recense, le cadre de la gestion de l'information vient de commencer à se développer de façon systématique dans les pays étudiés. Le Liban par exemple est le seul à avoir essayé de réglementer l'accès à l'information. Bien que tous les pays aient des lois régissant la presse, les observations rapportées dans les études de cas (voir annexe 2) indiquent que ces lois, réglementations et pratiques servent, en général,

Tableau 23: Cadre Général de la Gestion de l'Information

| Pays | Lois | Réglementations |
|-----------------|---|---------------------------|
| Jordanie | Loi sur l'Information Loi sur la Presse et les Publications Loi sur les Associations et les Fondations | Pas de Réponse |
| Liban | Loi sur l'Information Projet de loi sur l'accès à l'information (proposé dans la Charte du Citoyen) Loi sur la Presse Loi sur les Médias Constitution. Article 13: Liberté de réunion, d'association et de presse | N/A Pas de Réponse |
| Maroc | Code de la Presse Code des Libertés Publiques | Non Spécifié |
| Soudan | Loi sur la Presse | Pas de Réponse |
| Tunisie | Loi sur la Presse Autres lois relatives aux Médias et à internet | Textes d'application |
| Yémen | Loi n° 25 sur la Presse et les Publications Projet de loi sur les Associations Sociales et Culturelles etc. Projet de loi sur les Associations et les Fondations Loi sur le Journalisme (proposée) | N/A Pas de Réponse |

plus à réprimer qu'à encourager la liberté d'informer de façon responsable.

Accès À l'information

L'accès ou la liberté d'information, à strictement parler, permet aux citoyens et les autres organisations privées et de la société civile de demander aux organismes gouvernementaux de leur fournir l'information spécifique qu'ils collectent dans le cours de leur action. Ces requêtes sont soumises aux différentes règles imposées par la sécurité nationale et la protection de la vie privée. L'élaboration de procédures pour répondre à cette demande a énormément amélioré la transparence dans les décisions et le fonctionnement du secteur public. Elle a souvent également permis d'accroître le niveau d'exigence quant à la performance du secteur public. Propulsé par une cette force, l'accès à l'information est devenu un pilier critique de l'ouverture du secteur public.

Pour les besoins de cette étude, l'accès à l'information a été défini de façon plus large. Le concept comprend non seulement les textes relatifs aux demandes d'information mais également aux différents moyens par lesquels le gouvernement et les autres organismes publics diffusent l'information.

Des questions sur l'accès à l'information ont été posées à la fois du point de vue de la pratique et des textes. Comme on peut le voir dans le tableau 24, aucun des pays ne possède de cadre légal permettant l'accès ou la liberté d'information. Au Liban toutefois, un projet de loi a été introduit en 2002 mais n'a toujours pas été adopté.

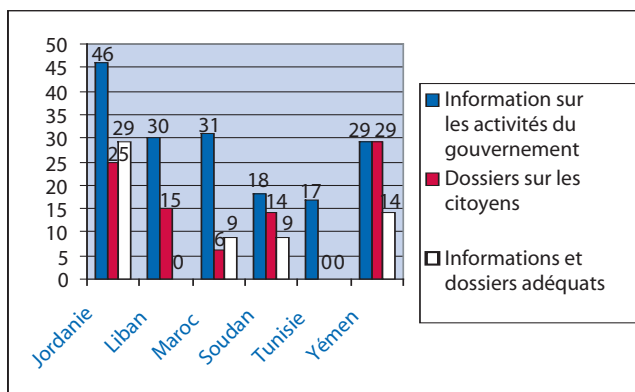
Par ailleurs, les gouvernements communiquent sur leurs activités en utilisant les télévisions et stations de radio nationales, les communiqués et conférences de presse et les rapports annuels. Dans quatre pays (Jordanie, Liban, Maroc et Tunisie), les gouvernements se tournent également vers internet pour diffuser l'information. Le Liban mis à part, les autres pays n'ont pas fourni d'informations concernant les sources privées et indépendantes d'information. Cependant, grâce aux progrès des technologies de l'information et de la communication, et à la popularité des paraboles, les populations des pays étudiés, mais également celles de toute la région, ont accès à l'information provenant de sources indépendantes de partout dans le monde.

En dépit du manque de textes officiels sur l'accès à l'information dans les pays de l'étude, on a demandé aux experts *si les citoyens avaient raisonnablement accès à l'information sur les activités du gouvernement, les dossiers personnels que tiennent les entités du secteur public et si l'information et les dossiers étaient communiqués dans des délais acceptables*. Les réponses sont présentées dans le graphique 10.

Pour tous les pays et toutes les catégories, moins de la moitié des réponses ont indiqué que l'on avait "toujours" ou "souvent" accès à l'information. Comme on peut le voir sur le graphique, le niveau de réponse est plutôt bas. Parmi ces réponses, on trouve *l'accès raisonnable à l'information sur les activités gouvernementales* classé au premier rang des trois questions générales posées. Il y a également eu un nombre important de réponses "je ne sais pas". Quelques commentaires cités ci-dessous illustrent la situation.

Tableau 24: Accès à l'Information

| Pays | Textes Officiels sur l'accès à l'information | Sources d'information sur les activités du gouvernement | Sources d'information privées |
|-----------------|--|--|---|
| Jordanie | Aucune | Quelques sites Web des ministères, télévisions et radio nationales, communiqués et conférences de presse | Aucune |
| Liban | Aucune (mais proposée en 2002) | Quelques sites Web des ministères, télévisions et radio nationales, communiqués et conférences de presse, rapports annuels | Sites Web, télévisions et stations radio, presse |
| Maroc | Aucune | Quelques sites Web des ministères, télévisions et radio nationales, presse | Aucune (Loi sur la suppression du monopole du gouvernement sur les médias adoptée mais pas encore appliquée) |
| Soudan | Aucune | télévisions et radio nationales, communiqués, et conférences de presse | Aucune |
| Tunisie | Aucune | Quelques sites Web des ministères, télévisions et radio nationales, communiqués et conférences de presse | Sites Web, presse |
| Yémen | Aucune | télévisions nationales, communiqués et conférences de presse | Aucune |

Graphique 6: Accès à l'Information Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"^{1*}

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion de l'information, Accès à l'Information.

Durant ces entretiens, on a également posé des questions sur les pratiques de consultations publiques ou de remontée de l'information sur les politiques ou les services par les gouvernements des pays étudiés. Ce type d'information reflète la nature bidirectionnelle de l'accès à l'information: diffusion et remontée de l'information du grand public. Il est non seulement important pour le gouvernement d'être transparent et responsable en informant sur son activité mais il doit également répondre aux besoins de ses citoyens en remontant l'information. En partageant les résultats de ce recueil d'information collective, le secteur public réduit aussi son monopole sur l'information et son statut privilégié.

Les questions ont cherché à savoir si la remontée d'informa-

Encadré 17: Commentaires des personnes interrogées

- "Certains organismes étatiques ont développé des systèmes d'information permettant l'accès à l'information aux citoyens. Mais il n'existe pas de stratégie globale en la matière".
Maroc
- "Actuellement, les citoyens n'attendent pas grand chose du gouvernement à ce sujet".
Soudan
- "...ont accès à travers leurs représentants au Parlement".
Yémen

tion était systématiquement recherchée à travers des consultations publiques, le retour d'information sur les services fournis, des comités consultatifs sur l'activité et les programmes gouvernementaux et si les nouvelles technologies de l'information et de la communication étaient utilisées.

Comme cela est présenté dans le tableau 25, les réponses montrent que dans tous les pays, moins de la moitié seulement des experts indiquent que ces consultations ont lieu "toujours" ou "souvent". Parmi ceux-ci, dans trois pays (Jordanie, Maroc et Yémen), ils classent les consultations publiques au plus haut rang ou ex æquo. Dans les trois autres pays (Liban, Soudan et Tunisie) les consultations à travers des comités consultatifs sont le mieux classées. Cependant, dans quatre des pays de l'étude (Jordanie, Maroc, Soudan et Yémen), l'utilisation des TICs est le moins bien classée ou ex æquo. Quelques commentaires sont présentés dans l'encadré 17.

Encadré 18: Commentaires des personnes interrogées

- "L'utilisation des technologies de l'information fait son chemin au gouvernement"
Liban
- "Le gouvernement peut parfois utiliser n'importe lequel de ces moyens de communications pour se faciliter la tâche dans son travail interne, mais pas pour garantir le devoir de transparence et de rendre compte vis à vis du citoyen."
Soudan
- "Pour le grand public, il est difficile d'accéder à l'information officielle".
Yémen

Gestion Documentaire

La conservation systématique d'archives constitue la première étape de la gestion globale de l'information et de l'accès à l'information. Sans conservation et possibilité de récupération des archives de base, il est difficile de garder trace des transactions particulières. Il est également difficile de faire des recherches et d'analyser des tendances et de retracer la responsabilité d'actions ou de décisions importantes lorsque celles-ci sont contestées au tribunal.

Les consultants devaient évaluer la situation en ce qui concerne la gestion documentaire dans le secteur public. Ils ont indiqué, sur la base de quelques consultations avec des experts en la matière, que la situation est différente selon l'administration concernée. En général toutefois, les archives ne sont pas systématiquement sauvegardées et, lorsqu'elles le sont, ne sont pas conservées dans de bonnes conditions. (Le consultant rapporte qu'en Jordanie, les archives sont sauvegardées dans de bonnes conditions et sont facilement accessibles. D'après le consultant, il y avait par le passé au Soudan un plus grand intérêt pour la gestion documentaire et les archives étaient mieux conservées. En Tunisie, le consultant fait état d'un site internet de l'institut National de la Statistique qui fournit une information statistique fiable).

Que ce soit dû à la tradition historique orale ou au coût important de maintien et d'informatisation de l'informa-

tion, la gestion documentaire ne semble pas être une priorité dans les pays étudiés. Pour participer pleinement à une économie mondiale globalisante qui est basée sur une société de l'information, les pays étudiés ainsi que d'autres dans la région, profiteraient d'une meilleure information et, in fine, d'une véritable gestion du savoir.

Journalisme d'Investigation

Le journalisme d'investigation constitue un outil de surveillance efficace des décisions et des actions du gouvernement par la société civile. Les journalistes peuvent en effet, en enquêtant sur les rumeurs et les allégations vérifiées, exposer les cas de dilapidation, de mauvaise gestion et de corruption. Ils obligent par conséquent le gouvernement et les autres organismes publics à rendre compte de leurs actes. Pourtant, dans de nombreux pays du monde les journalistes sont sévèrement réprimés et parfois menacés dans la pratique de leur profession. La liberté de la presse et des médias constitue un bon instrument de mesure du degré de transparence d'une société donnée. Par ailleurs, le journalisme en tant que profession doit, afin d'être crédible et efficace, promouvoir une déontologie et plus de responsabilisation des journalistes.

Les questions concernant le journalisme d'investigation ont été posées uniquement lors des entretiens. Les experts devaient donner leur opinion concernant *la liberté de la presse, la dénonciation par les journalistes des scandales et malversations dans les organismes gouvernementaux, la formation, le code de déontologie pour les journalistes et la base populaire du journalisme d'investigation*.

Comme on peut le voir dans le tableau 26, il est difficile de dégager une tendance globale dans les réponses. Une fois encore, moins de la moitié des personnes interrogées, dans tous les pays, répondent "toujours" ou "souvent" dans les questions relatives aux bonnes pratiques. Les taux de réponse sont d'ailleurs assez bas (à l'exception du Yémen où 52% des experts pensent que la liberté de la presse est "toujours" ou "souvent" garantie par les lois et en pratique). Dans trois pays, (Jordanie, Liban et Yémen), les experts interrogés classent au premier rang (ou ex æquo) des pra-

Tableau 25: Consultations Publiques Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Pratique | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|---|----------|-------|-------|--------|---------|-------|
| À travers des consultations publiques (conférences, conseils municipaux, enquêtes, sondages d'opinion etc.) | 50 | 5 | 19 | 18 | 11 | 33 |
| A travers le retour d'information sur les services fournis (enquêtes de satisfaction des citoyens, focus group de consommateurs etc.) | 50 | 10 | 6 | 9 | 22 | 24 |
| A travers des groupes consultatifs concernant les programmes et activités gouvernementales | 38 | 15 | 9 | 32 | 39 | 24 |
| A travers l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication | 38 | 10 | 3 | 5 | 17 | 24 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion de l'information, Accès à l'Information, deuxième partie

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

Tableau 26: Journalisme d'Investigation Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*

| Pratique | Jordanie | Liban | Maroc | Soudan | Tunisie | Yémen |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Protégé par la liberté de la presse | 42 | 40 | 31 | 14 | 17 | 52 |
| Impliqué dans la dénonciation des scandales et malversations dans les organismes gouvernementaux | 21 | 35 | 47 | 9 | 11 | 43 |
| Encouragé et mieux professionnalisé par la formation | 42 | 15 | 9 | 9 | 11 | 29 |
| Responsabilisé à travers l'existence d'un code de déontologie | 38 | 15 | 22 | 27 | 22 | 10 |
| Basé sur un large soutien populaire | 21 | 30 | 41 | 18 | 22 | 38 |

* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion de l'information, Journalisme d'investigation.

Chiffres en gras = plus hauts pourcentages par pays

Chiffres en Rouge = plus bas pourcentages par pays

Encadré 19: Commentaires des personnes interrogées

- "Les communiqués de presse émanent toujours d'un ou de deux officiels et ne représentent pas toutes les opinions".
Jordanie
- "Au Liban, les chaînes de télévisions et les stations radio étatiques sont moins regardées et écoutées."
Liban
- "L'absence de journalistes spécialisés dans certains domaines influe sur le développement de la transparence dans ces domaines".
Maroc
- "Il existe actuellement une règle de liberté de la presse qui est plus ou moins bien exploitée selon les compétences des journalistes".
Soudan
- "Il n'existe pas, à proprement parler, de journalisme d'investigation".
Tunisie
- "Les journalistes au Yémen sont libres d'écrire sur la corruption, les scandales et les infractions des hauts fonctionnaires et du gouvernement. Vous pouvez lire quelques journaux yéménites tels que *Al Shumo, Al Wahdwi, Sahwa, Yemen Times, etc.*"
Yémen

tiques relatives au journalisme d'investigation, la protection par la liberté de la presse. Dans quatre pays, (Liban, Maroc, Soudan et Tunisie), le fait que le journalisme d'investigation soit encouragé par de la formation professionnelle est placé en dernier ou ex æquo. L'implication du journalisme d'investigation dans la dénonciation des scandales et malversations dans les organismes gouvernementaux est classée dernière ou ex æquo dans trois pays (Jordanie, Soudan et Tunisie). Quelques commentaires des experts rencontrés sont présentés dans l'encadré 19.

Organisations de la Société Civile (OSC)

Les organisations de la société civile – basées sur les convictions, l'appartenance communautaire, groupements non gouvernementaux ou professionnels – jouent un rôle essentiel dans l'exigence d'information et de reddition de compte

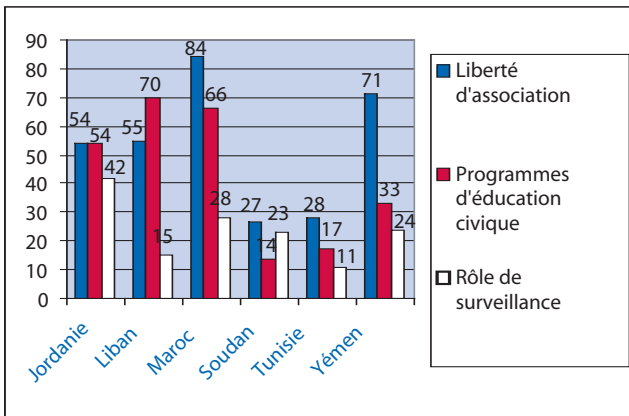
de la part du secteur public ainsi que dans sa surveillance. Elles peuvent transmettre la voix des citoyens ou d'intérêts particuliers, fournir des données techniques pour l'élaboration des textes officiels, mobiliser et éduquer le grand public sur les questions civiques et évaluer les politiques et programmes publics de façon indépendante. Ainsi, la liberté d'association et de participation en dehors des structures étatiques est un indicateur important du niveau de transparence et de responsabilité dans une société donnée. Des questions sur le rôle de la société civile, et plus particulièrement des ONGs, ont été posées aux experts. Ces questions traitaient de la liberté d'association des organisations de la société civile (OSC), leur rôle dans les programmes ou activités d'éducation civique ainsi que leur rôle de surveillance des décisions et activités du gouvernement.

Les réponses sont présentées dans le graphique 11. Dans tous les pays à l'exception du Liban, la liberté d'association ("toujours" ou "souvent" présente) est classée en premier ou ex æquo. A l'inverse, dans tous les pays, moins de la moitié des personnes interrogées indiquent que les OSC jouent "toujours" ou "souvent" le rôle de surveillance. En fait, cette pratique est classée en dernier dans tous les pays hormis le Soudan. (Voir graphique 7.) Etant donnée l'importance du contrôle et de l'évaluation de la performance du secteur public, les pays étudiés ainsi que d'autres dans la région, gagneraient à renforcer les capacités des OSC. Quelques commentaires des personnes interrogées sont également présentés dans l'encadré 18.

Ce chapitre a examiné la gestion de l'information, dans le sens large, dans les pays de l'étude. Une gestion saine de l'information publique constitue l'une des bases pour une meilleure transparence et, on peut l'espérer, plus d'ouverture et de reddition des comptes. De plus en plus de pays sont en train d'aller vers une société de l'information et une économie basées sur le savoir. La gestion de l'information devient donc une ressource cruciale. Il est par conséquent important que le secteur public trouve des moyens efficaces et efficaces de faire circuler l'information, non seulement dans le sens descendant mais également dans le sens ascendant (remontée de l'information du grand public).

En dépit des nombreuses lois qui ont récemment été introduites ou mises à jour dans les pays de l'étude, un véritable cadre pour la gestion de l'information – à la fois pour la diffusion et pour la collecte – commence à peine à se consolider.

Graphique 7: Organisations de la Société Civile
Pourcentages des réponses "toujours" ou "souvent"*



* Pour les réponses détaillées, voir les diagrammes en barre dans l'annexe 3: Gestion de l'information, Organisations de la Société Civile.

Encadré 20: Commentaires des personnes interrogées

- "La plupart des ONGs traitent de ces sujets mais leur action est inefficace."
Jordanie
- "Mais on les écoute rarement"
Liban
- "Les syndicats jouent un rôle important dans la prise de conscience des citoyens de leurs droits et leurs devoirs, plus souvent leurs droits que leurs devoirs d'ailleurs. Les actions d'autres ONGs comme Transparency Maroc sont importantes en ce qui concerne la formation et le contrôle mais elles restent sporadiques et souvent limitées aux secteurs vulnérables et aux grandes villes".
Maroc
- "Les ONGs sont soumises à des procédures d'enregistrement et sont quelque peu limitées par les lois nationales".
Soudan
- "Les ONGs ne jouent pas le rôle qu'elles devraient jouer, c'est à dire de rassembler la société civile".
Tunisie
- "La plupart des ONGs ne voient que leurs intérêts propres et ne construisent pas efficacement une société civile forte".
Yémen

Il n'y a pas par exemple, à part le projet de loi au Liban, de loi concernant l'accès à l'information dans les pays étudiés. Ce résultat n'est pas surprenant puisque, même dans les pays économiquement développés, l'accès à l'information n'a été réglementé que dans les vingt dernières années.

En ce qui concerne la diffusion de communiqués ou d'informations publiques, les pays de l'étude, mis à part le Liban, se caractérisent par un contrôle étatique de la presse et des médias. Il existe peu de sources d'information privées et indépendantes. (Il faut cependant noter qu'avec l'explosion des nouvelles technologies de l'information et de la com-

munication, la région utilise la parabole et d'autres moyens pour recevoir de l'information de sources provenant du monde entier. Avec le développement d'internet, il est de surcroît facile de créer des sites d'information privés.)

Pour la remontée d'informations ou de feedback, des consultations ont été réalisées principalement sous la forme de consultations publiques et de comités consultatifs sur les programmes et les services gouvernementaux. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information dans la diffusion ou la remontée d'information par les instances gouvernementales semble peu fréquente.

Bien qu'une bonne gestion documentaire soit à la base de la gestion de l'information, elle ne semble pas de très bonne qualité dans les pays étudiés. Que ce soit pour des raisons budgétaires ou d'autres raisons, la gestion documentaire ne semble pas être une priorité.

S'il est nécessaire que l'Etat mette à disposition et diffuse des informations, il est également important que des sources indépendantes telles que la presse et les médias évaluent, vérifient ou contestent de façon professionnelle l'information officielle. De telles sources peuvent de plus dévoiler les cas de mauvaise gestion et de corruption dans le secteur public. Elles jouent donc un rôle non négligeable dans l'amélioration de la transparence et de la reddition des comptes. En termes de collecte et de diffusion de l'information dans la société civile, les experts questionnés indiquent que la liberté de la presse est souvent limitée (du moins en pratique). Ils indiquent également que, malgré son importance, le journalisme d'investigation n'est pas très développé et que la formation professionnelle est inadaptée. Dans certains pays de l'étude, il ne semble pas que le journalisme joue un rôle important dans la dénonciation des scandales et des malversations dans le gouvernement.

Finalement, le rôle des organisations de la société civile qui demandent plus de possibilité d'expression et plus d'ouverture de la part du gouvernement, est essentiel à l'amélioration du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Il semblerait que, dans la plupart des pays de l'étude, les organisations de la société civile bénéficient de la liberté d'association. Par contre, elles ne sont pas réellement perçues comme jouant un rôle actif dans la réalisation d'activités et de programmes d'éducation civique et encore moins un rôle de surveillance de la performance du gouvernement.

Les résultats de ce chapitre montrant la faiblesse de la gestion de l'information sont largement confirmés par une autre recherche (voir Le Rapport Arabe sur le Développement Humain de 2003 du PNUD). Etant donnée l'importance de l'information et du savoir, et encore plus dans le contexte actuel de mondialisation, les pays de l'étude et les autres pays de la région gagneraient à améliorer leur gestion de l'information à la fois dans et en dehors du secteur public. Une fois encore, une recherche des meilleures pratiques et de solutions collectives à des problèmes communs pourrait faire gagner des efforts et du temps.

CHAPITRE 7: CONCLUSION

Cette étude préliminaire a été lancée en réponse à la demande croissante de transparence et de responsabilité dans le secteur public à travers le monde, y compris la région Arabe. Cette demande est en partie suscitée par le phénomène de mondialisation qui présente de nouvelles opportunités à travers la libéralisation du commerce, des investissements extérieurs et les flux de capitaux, les progrès technologiques et les flux d'information. Etant donné le caractère mondial de la concurrence pour des ressources rares, le secteur public et la société civile – en tant qu'investisseurs et consommateurs de biens et de services publics – exigent davantage d'information et de capacité de rendre compte de la part du service public, que ce soit en matière de performance ou d'utilisation des deniers publics.

Comme cela a été indiqué précédemment, à ce jour, la région Arabe n'a pas autant bénéficié de la mondialisation que les autres régions du monde. Pour pouvoir en tirer davantage parti, les pays de la région gagneraient à se repositionner pour faire face aux nouveaux défis de la globalisation. Les secteurs publics jouant un rôle essentiel dans la définition de la stratégie de développement des pays, il est important qu'ils réforment leurs institutions pour mieux répondre aux exigences d'une économie globale et compétitive. L'un des éléments centraux de cette réforme est l'amélioration du devoir de transparence et de rendre compte dans les institutions publiques, non seulement pour attirer plus d'investissement, mais également pour encourager la participation du secteur privé et de la société civile. Ceci afin d'améliorer la qualité des décisions prises et de rationaliser l'utilisation des ressources publiques.

Ce rapport présente une analyse régionale du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public dans la région Arabe. Il est basé sur les données soumises par les consultants à l'échelle nationale. L'information comparative concernant les textes et pratiques existantes, pour les six pays de l'étude, Jordan, Liban, Maroc, Soudan, Tunisie et Yémen, a été compilée dans une base de données qui sert de base à ce rapport. (Voir http://www.unpan.org/technical_highlights-Transparency-Arabstates.asp). Puisque les pays de l'étude ont été choisis pour leur caractère représentatif, les principaux résultats et recommandations de politiques publiques peuvent s'appliquer à la région dans son ensemble. De plus, des études de cas et des analyses par pays sont présentées par les consultants nationaux dans l'annexe 1. Ces dernières apportent des informations qui méritent d'être rapportées même si elles sortent du cadre de l'analyse comparative régionale. Elles présentent également des recommandations de politique publique spécifiques à chaque pays.

Cette étude est une étude préliminaire basée sur l'analyse qualitative des documents pertinents au niveau des politiques publiques et sur des entretiens directifs avec des

experts au niveau des pratiques. Le plus grand nombre possible de textes a été analysé et 415 entretiens sur les pratiques ont été réalisés avec des experts dans les domaines de la gestion financière, de la gestion des ressources humaines et en gestion de l'information. L'identification des meilleures pratiques et des déficits en termes de politiques et de programmes peut aider les gouvernements, les donateurs et le grand public à proposer des recommandations de politiques publiques et à prendre les décisions de financement.

Contexte Régional des Pays de l'Etude

La richesse du monde Arabe réside dans le fait qu'alors que les pays de la région partagent des valeurs centrales et un héritage communs, ils ont développé des systèmes politiques, économiques et sociaux différents. De plus, la région est actuellement le siège de plusieurs événements politiques, y compris le conflit israélo-palestinien, qui risquent de la déstabiliser. Elle est confrontée aux défis de la mondialisation, et doit mieux s'intégrer à l'économie mondiale. Elle doit également faire face aux défis sociaux engendrés par la transition des sociétés traditionnelles vers la modernité. Historiquement, la plupart des pays Arabes ont fait partie de l'Empire Ottoman, puis ont en général été sous l'influence des pouvoirs coloniaux français et britannique. Ces événements ont eu de l'influence sur les sociétés Arabes notamment dans leur conception de l'Etat et le rôle de ses institutions, mais aussi dans leur tendance vers une culture de faible participation politique.

Actuellement la région connaît une forte croissance démographique et de la population active, conjuguées à une faible croissance économique. Par conséquent, les taux de chômage sont parmi les plus élevés au monde. Le taux d'analphabétisme est élevé et ce plus particulièrement pour les femmes. La région a toutefois accompli d'importants progrès sur le front social grâce à des politiques de sécurité sociale, aux traditions de charité islamique et aux réseaux d'entraide familiale. Le secteur public est le principal pourvoyeur d'emploi. Malgré les efforts pour changer cette situation, les entreprises publiques jouent toujours un rôle dominant dans l'économie à cause des réglementations commerciales restrictives et des obstacles administratifs et légaux auxquels se heurte le secteur privé.

La plupart des pays de la région reconnaissent aujourd'hui le besoin urgent de réformer leur secteur public. Les réformes récentes réalisées dans ces pays ont particulièrement visé à établir un cadre légal et réglementaire moderne pour les droits de propriété et l'investissement étranger direct. Elles découlent de challenges internes et externes considérables liés à la mondialisation et aux réformes domestiques auxquels sont confrontés les pays Arabes. L'adhésion à l'organisation mondiale du commerce (OMC) a par exemple permis de diminuer les droits de douane et

d'éliminer les autres barrières douanières (parmi les pays de l'étude, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie ont rejoint l'OMC). Des accords d'échange commercial avec l'Union Européenne ont augmenté les volumes commerciaux et l'accès aux marchés (le Jordanie, le Liban et le Maroc ont finalisé des accords de libre échange). "Ces accords de partenariat imposent aux pays de prendre des mesures pour rendre leurs systèmes plus comptables et transparents"¹⁹.

Il reste une quantité considérable de réformes institutionnelles à accomplir, non seulement dans le domaine du commerce et de l'investissement, mais également dans d'autres secteurs et particulièrement dans l'offre de services publics. Cependant, la centralisation du pouvoir et les freins à la participation publique constituent un obstacle à la transparence et au devoir de rendre compte à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public. Il existe un "déficit de gouvernance" entre cette région et le reste du monde, c'est à dire un manque d'investissement dans la mise en valeur de la cohésion sociale et un manque de reddition des comptes de la part de l'Etat. "Bien qu'il soit difficile de généraliser, la qualité de la gouvernance dans la région MENA (Moyen Orient et Afrique du Nord) tend à s'améliorer avec l'augmentation de revenu, ce qui est corroboré par les observations empiriques internationales. Mais les pays de la région MENA ont régulièrement une moins bonne qualité de gouvernance que celle à laquelle on pourrait s'attendre vu leur niveau de revenus. Ils ont donc un déficit de gouvernance par rapport au reste du monde"²⁰.

De plus, et comme dans de nombreux pays dans le monde, l'existence de réseaux familiaux et amicaux ayant des intérêts parallèles à la fois politiques et économiques, brouille les limites entre les secteurs public et privé. L'expérience des six pays de l'étude montre que plusieurs aspects de la transparence fiscale ont été et sont toujours traités. De tels efforts de réforme peuvent considérablement améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public s'ils sont appliqués à d'autres domaines fonctionnels clés tels que la gestion des ressources humaines et la gestion de l'information.

Ainsi, l'examen du contexte régional des pays étudiés révèle leurs similarités et leurs différences. Il met aussi en lumière la coexistence de la cohésion et de la diversité dans le monde Arabe.

¹⁹ Nations Unies 2002, Key Public Sector Institutions in the Arab Region Responding to Globalization and Promoting Investment, Document de recherche non publié, p. 3

²⁰ Banque Mondiale 2003, MENA Development Report, p. 37.
L'Index de la Qualité de la Gouvernance (IQG) compile tous les indicateurs mesurant la qualité d'ensemble des processus de gouvernance. Ils se subdivisent plus avant pour mesurer la reddition des comptes interne à travers l'Index de la Qualité de l'Administration (IQA) et la reddition des comptes externe à travers l'Index de la Comptabilité/ reddition des comptes Publique (ICP). Le rapport conclut que, comparé aux pays aux niveaux de revenu similaires, le déficit de gouvernance est en grande partie dû à la faiblesse de la reddition des comptes externe plutôt qu'interne.

Les Structures du Secteur Public dans les pays de l'étude

Le contexte régional posé, on a également tenté de rassembler de l'information sur les structures du secteur public dans les pays de l'étude. Il est difficile de définir le "secteur public" d'un pays, et donc ardu de délimiter et de comparer les frontières, la taille et la composition des secteurs publics des pays de l'étude. Les consultants nationaux ont néanmoins collecté, lorsque cela était possible, les données sur la part des dépenses de l'Etat dans le PIB, le nombre de ministères de niveau central et l'emploi dans le secteur public. Ce faisant, l'équipe du projet a découvert que certaines statistiques clés et certaines répartitions par variables liées n'étaient souvent pas disponibles ou accessibles.

Parmi les données recueillies dans les pays étudiés, on trouve que, en 2001, les dépenses générales de l'Etat (comprenant tous les niveaux de gouvernement) allaient de 13.9% du PIB au Yémen à 23% en Jordanie. En 2003, le nombre de ministères allait de 20 en Jordanie à 39 au Soudan. La proportion des fonctionnaires (employés de l'Education Nationale et de la Santé compris) par rapport à la population allait de 0.74% au Soudan en 2000/1 à 3% en Tunisie 2001. La proportion de femmes fonctionnaires, lorsque cette répartition était disponible dans quatre des six pays, allait de 0.2% au Yémen en 1999 à 39.2% en Tunisie en 2002.

Les consultants ont aussi rassemblé l'information sur les projets appropriés entrepris lors des dix dernières années, en matière de transparence et de responsabilité dans le secteur public des pays étudiés. Elles étaient principalement composées d'études, de conférences, de campagnes grand public et de réformes administratives et de projets de modernisation. Bien que plusieurs projets aient principalement concerné les hauts fonctionnaires du gouvernement, certains projets se sont récemment adressés à un plus large public pour le sensibiliser à la transparence, l'éthique dans le secteur public ou la lutte anti-corruption.

Ainsi, l'information recueillie sur les structures du secteur public et les projets récents pour renforcer le devoir de transparence et de rendre compte donnent une image changeante des conditions et des caractéristiques des secteurs publics des pays de l'étude.

Gestion Financière

Il existe actuellement un fort intérêt dans le monde pour les thèmes de la transparence financière et de la reddition des comptes. Cette tendance découle de l'érosion de la crédibilité de la machine fiscale dans plusieurs pays, de prises de décisions réactives plutôt que proactives de la part des décideurs économiques des pays en voie de développement, du changement de rôle de l'Etat, de producteur à régulateur, de la décentralisation fiscale et de l'expansion rapide du cadre de la reddition des comptes financière.

De plus, et ce particulièrement dans les pays en dévelop-

pement, la qualité des réglementations appropriées et la prédictibilité des actions des organismes de régulation sont essentielles dans les décisions d'investissement et les transactions commerciales. La transparence relative à la capacité de gestion financière et à la maîtrise des transactions financières stratégiques est aussi importante aux yeux des institutions financières multilatérales et privées attribuant des crédits.

Les mesures redditionnelles contre la mauvaise gestion et la fraude financière permettent non seulement de crédibiliser la gestion financière publique mais sont également dissuasives.

L'étude compare les textes et les pratiques en termes de cadre de gestion financière, de gestion du budget, de gestion des salaires, des marchés publics, des privatisations et concessions de service, des règlements, de la comptabilité et de l'audit interne et externe. L'information recueillie révèle qu'il existe, dans tous les pays de l'étude, des décalages entre les règles écrites et la pratique au quotidien.

Pour tous les pays de l'étude, les cadres législatif et administratif semblent bien en place. C'est plutôt l'application des dispositifs de contrôle financier général, telles que la visibilité des contrôles ou la performance des fonctionnaires des finances, qui est perçue comme défaillante (à l'exception de la Jordanie). Une attention accrue à certains facteurs humains (formation à la comptabilité et nécessité de montrer l'exemple etc.) pourrait améliorer la situation. Etant donnée la place centrale que devrait occuper la probité dans l'ensemble de la gestion financière, la force de l'exemple donné par les hauts fonctionnaires et autres cadres des finances —à travers la transmission et la mise en œuvre de mesures de contrôle financier— ne devrait pas être sous estimée.

L'étude s'est penchée sur toutes les pratiques financières, depuis le début (exécution des budgets), jusqu'à la fin (règlements), suivie des contrôles postérieurs (audit). En ce qui concerne les pratiques spécifiques, on perçoit que les budgets sont à peu près exécutés selon les règlements existants. Il en va autrement pour la perception des impôts. Bien que les pays de l'étude aient adopté des mesures pour améliorer la transparence et l'efficacité de l'évaluation et de la perception des impôts, le recours à des procédures d'appel effectives semble moins satisfaisant que les autres pratiques.

Pour la paie, bien que des vérifications indépendantes des montants soient réalisées et que des rapprochements avec les paies précédentes soient effectués, l'identification physique du personnel doit être renforcée afin d'éviter les "employés fantômes" et autres abus. Les pays qui ont automatisé la paie dans la fonction publique, le Maroc par exemple, ont cependant diminué ces risques de façon significative.

Pour la passation des marchés publics, les experts ont indiqué que de nombreuses procédures adaptées et en parti-

culier des procédures d'appels d'offres publics étaient en place. Pourtant, l'attribution des contrats au soumissionnaire le plus qualifié et le moins disant n'est pas pour autant une pratique systématique. Les résultats montrent que si les marchés publics sont en général conformes aux standards internationaux, cela n'aboutit pas nécessairement aux objectifs souhaités. L'un des points faibles semble être l'évaluation des offres. Les critères de sélection ne sont pas toujours clairement mentionnés dans les dossiers d'appels d'offres. Les documents de suivi, décision finale mise à part, ne sont généralement pas conservés. Sans ce type de documentation, il est difficile de déterminer si des considérations politiques, personnelles ou autres n'ont pas pris le pas sur les qualités techniques des offres. Il semblerait également que la prestation des soumissionnaires, une fois le contrat attribué, ne soit pas systématiquement contrôlée par des experts indépendants ni que les instructions de modification soient conservées par écrit. Il est important de veiller à l'exécution du contrat pour éviter des pratiques telles que la livraison de produits de qualité inférieure à celle spécifiée ou des prestations insatisfaisantes.

Les privatisations et les concessions de service sont des secteurs à haut risque de malversations financières. L'étude leur a cependant alloué moins de temps qu'à la question de la gestion des marchés publics à cause des contraintes de temps et du ralentissement du rythme des privatisations et des concessions de service au Moyen Orient et en Afrique du Nord (MENA). Parmi les pays de l'étude, la Tunisie et le Maroc ont été les plus actifs dans le transfert des biens de l'Etat. Dans tous les pays de l'étude, les secteurs principalement concernés sont le tourisme, le bâtiment et les services financiers. Les concessions de services ont surtout eu lieu dans les domaines des transports, des télécommunications et des services publics.

Pour les règlements, une majorité d'experts s'accordent sur le fait que les livraisons des produits ou des services, ainsi que les calculs de prix sont vérifiés a priori. Les délais de paiement et les dépassements sont toutefois des domaines qui nécessitent des progrès. De plus, un examen des politiques comptables confirme le rôle majeur du Ministère des Finances et autres organismes centraux ou indépendants dans la supervision du budget de l'Etat et la nomenclature budgétaire et comptable.

Enfin, un examen des structures et des textes suggère que l'audit, à la fois interne et externe, devrait être consolidé. Pour l'audit interne, ce sont l'indépendance et la formation du personnel qui devraient être renforcées. Pour l'audit externe, des mesures pour consolider l'indépendance des institutions suprêmes d'audit, la publication à temps des résultats des audits et leur suivi renforceraient la crédibilité de ces institutions. La question de l'indépendance est toutefois très complexe, elle dépend de l'indépendance de l'allocation des ressources, de l'indépendance opérationnelle et de l'autorité nécessaire pour diffuser les résultats de l'audit au public. Etant donné le rôle central de l'audit dans le devoir de transparence et de rendre compte dans

le secteur public, ces domaines doivent être un objectif prioritaire d'amélioration.

L'importance de la gestion financière publique – élaborer, exécuter et contrôler l'exécution des budgets— a également été relevée par la Banque Mondiale. Elle considère "qu'en termes de qualité de gestion financière publique...les systèmes de gestion financière sont effectifs; le reporting fiscal est précis et à jour—il existe également de grandes variations dans la région".²¹

Le rapport observe de surcroît, "que les budgets efficaces sont généralement basés sur les mécanismes comptables traditionnels: services de comptabilité et d'audit interne, organismes indépendants d'audit et de surveillance, accès à l'information gouvernementale sur les budgets et la performance administrative, et un débat parlementaire fort (et public)".²² Il compare ensuite les systèmes budgétaires dans les pays de la région MENA avec ceux ayant un revenu comparable comme le Brésil, l'Indonésie et la République de Corée. Les pays de la région MENA se "classent bien en ce qui concerne le rapport entre la planification et la budgétisation...ainsi que dans la gestion des flux budgétaires. Ils se classent par contre beaucoup moins bien lorsqu'il s'agit de l'efficacité du budget et la qualité de la comptabilité interne".²³ On note cependant un intérêt pour les techniques modernes de gestion budgétaire dans plusieurs des pays de la région (y compris la Jordanie et le Maroc qui font partie de l'étude). Ces techniques sont encore dans les premières étapes de conception et de réforme.

Gestion des Ressources Humaines

Les experts en administration publique observant que "la bonne gouvernance d'un Etat relève du renforcement des capacités individuelles et institutionnelles. Les individus, à travers leurs connaissances, leur savoir-faire et leurs compétences, sont au cœur de la performance de l'Etat, puisque ce sont eux qui fournissent les services, introduisent des innovations et conduisent les réformes"²⁴. Cette observation souligne l'importance du capital humain en tant que ressource stratégique dans la performance du secteur public.

Quelques leçons tirées des expériences internationales de promotion de le devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion des ressources humaines montrent que plusieurs facteurs doivent être considérés. Les réformes concernant la gestion des ressources humaines doivent être intégrées dans une réforme globale de l'administration ou de la fonction publique. Les réformes doivent reconnaître et s'adapter aux variations entre les différentes catégories de hauts fonctionnaires et les catégories professionnelles de chaque pays. Il faut atteindre un juste équi-

libre entre l'autonomie organisationnelle, la décentralisation et la reddition des comptes. La promotion des valeurs d'éthique doit être basée sur des procédures favorisant la compétence, le mérite et le professionnalisme. Plusieurs options sont possibles pour développer des codes d'éthique visant à compléter les autres approches de gestion des ressources humaines. Enfin, l'existence d'une stratégie globale de gestion des ressources humaines est essentielle à la réussite des réformes en ce domaine.

Ainsi, cette étude a comparé les textes et les pratiques en termes de cadre général de la gestion des ressources humaines, de valeurs officielles déclarées, de codes d'éthique, de sanctions pénales, de processus de sélection, de gestion des conflits d'intérêts, de dénonciation des infractions, d'enquêtes et de mesures disciplinaires.

Comme pour la gestion financière, l'information recueillie pour le cadre de gestion des ressources humaines indique que les lois sur la Fonction Publique ainsi que d'autres lois et réglementations sur l'emploi dans le service public sont en place dans chacun des pays de l'étude. Les valeurs fondamentales déclarées – le plus souvent, ce sont les concepts de neutralité, légalité, équité ou d'égalité— sont définies dans la Constitution, la loi sur la Fonction Publique ou d'autres textes. Cependant, elles ne sont pas bien communiquées ou perçues comme étant systématiquement relayées par les hauts cadres de l'administration. Elles semblent mieux connues par les fonctionnaires que par le grand public qu'ils servent. Il est donc difficile pour les citoyens de comprendre les principes qui sous-tendent le service public ou de juger sa performance.

De plus, les normes légales et administratives dans les codes pénaux ou dans les codes d'éthique ne semblent pas respectées ni appliquées de façon systématique. Le décalage entre les textes et la pratique est fréquent dans la plupart des pays du monde. Comme d'autres pays, les pays étudiés ainsi que d'autres dans la région gagneraient à appliquer les règles d'éthique existantes et à encourager la responsabilité et la crédibilité des fonctionnaires.

Selon les experts de cinq des pays de l'étude, les règles et les procédures adéquates en termes de processus de sélection existent bien, mais il apparaîtrait qu'elles soient très peu appliquées. Les recrutements et les promotions ne semblent pas basés sur le mérite et la protection contre les ingérences politiques est insuffisante.

Bien que trois des pays de l'étude fassent état de textes officiels concernant les exigences de déclaration des conflits d'intérêts, l'application semble être très variable en termes de déclaration et de vérification. Dans le même ordre d'idées, il n'y a pas de textes officiels exigeant la dénonciation des infractions ou protégeant ceux qui le font. Il est important pour la transparence dans la gestion des ressources humaines, d'introduire et d'appliquer pleinement des lois sur les déclarations et des textes officiels permettant de protéger ceux qui dénoncent les infractions, et plus particulièrement au plus haut niveau.

²¹ Banque Mondiale, 2003, MENA Development Report, p. 61

²² Banque Mondiale, 2003, MENA Development Report, p. 128

²³ Banque Mondiale, 2003, MENA Development Report, p. 126

²⁴ Le comité des experts en administration publique des Nations Unies. Rapport sur la première session. 22-26 juillet 2002, E/2002/84, E/CN.16/2002/8

Bien que les enquêtes policières soient généralement perçues comme rapides et équitables (peut-être parce que dans la plupart des pays c'est la police qui est en charge des enquêtes criminelles), les autres enquêtes ne semblent pas être conduites par des organismes *indépendants*. Il n'apparaît pas non plus que l'on tire des leçons pour le futur en documentant et en analysant systématiquement les cas investigués.

Enfin, les mesures disciplinaires sont basées sur des procédures mais elles ne semblent pas appliquées de façon systématique dans quatre des six pays de l'étude. Dans l'intérêt de la justice et à titre dissuasif, les pays doivent strictement appliquer et imposer les codes d'éthique.

Une fois encore, ces observations montrent qu'il existe un décalage important entre les textes et les pratiques, et notamment en ce qui concerne la dénonciation et les enquêtes sur les infractions. Ces dernières sont essentielles pour garantir la reddition des comptes, il faut donc leur prêter particulièrement attention.

On a noté au chapitre 2 que le secteur public est le principal pourvoyeur d'emplois dans la région. "Trois types d'emploi coexistent dans les marchés du travail urbains: l'administration publique, l'emploi formel dans les entreprises qui sont le plus souvent sous contrôle de l'Etat et, les activités informelles privées²⁵." Etant donnée cette tendance dominante, la gestion des ressources humaines dans le secteur public ainsi qu'une quelconque variation des taux de productivité aura un impact direct sur le développement économique des pays de la région.

S'agissant des prévisions des marchés de l'emploi, "les prévisions pour l'Afrique du Nord et le Moyen Orient ne sont pas très claires... La dépendance aux prix du pétrole, le fort taux de croissance de la population active que certaines économies ne peuvent pas absorber, les déficits dans la qualité des institutions publiques et la forte occurrence de la pauvreté dans certaines économies sont des menaces pour l'amélioration des marchés de l'emploi²⁶. Par conséquent, les ressources humaines dans le secteur public des pays de l'étude, ainsi que des autres pays de la région, continuent de nécessiter une attention accrue et une gestion judicieuse.

Gestion de l'Information

L'accès à l'information étant un droit fondamental et une condition nécessaire au devoir de transparence et de rendre compte du le secteur public, les gouvernements ont l'obligation de créer l'infrastructure et les procédures permettant aux citoyens d'y avoir accès. Elle doit de surcroît circuler dans les deux sens: les gouvernements fournissant l'information sur leur performance et remontant l'information du public pour pouvoir l'intégrer dans les politiques et

les programmes publics. Pour garantir une bonne gestion de l'information dans le secteur public, les archives doivent être soigneusement conservées. De plus, pour en améliorer l'accès, l'information publique sur les activités et les décisions gouvernementales ainsi que l'information recueillie à travers les consultations publiques doit être largement diffusée. Le rôle de vérification et d'investigation des médias indépendants est également critique non seulement pour crédibiliser l'information diffusée mais également pour dénoncer les cas de mauvaise gestion, de malversation et de corruption.

De plus en plus de pays sont en train d'aller vers une société de l'information et une économie basées sur le savoir. La gestion de l'information devient donc une ressource publique capitale. Il est par conséquent important que le secteur public trouve des moyens effectifs et efficaces de faire circuler l'information et de la faire remonter du grand public.

Etant donné l'importance d'une information de qualité dans le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public, l'étude a défini la gestion de l'information dans son sens large. Elle a donc effectué une comparaison entre les textes et les pratiques en termes de cadre général de la gestion de l'information, d'accès à l'information (y compris les différentes formes de consultations publiques), de gestion documentaire, de journalisme d'investigation, et de liberté d'association des organisations de la société civile. Par conséquent, l'étude ne considère pas seulement les textes et les pratiques au sein de la fonction publique, mais également les différentes entités de diffusion de l'information dans la société.

Les données recueillies pour la gestion de l'information indiquent que ce secteur est moins développé que les deux autres secteurs de la gestion publique. Par rapport à la gestion financière ou celle des ressources humaines, et en dépit des nombreuses lois qui ont récemment été introduites ou révisées, le cadre administratif et législatif de la gestion de l'information est encore à ses débuts. Il n'y a pas par exemple, à part le projet de loi au Liban, de loi concernant l'accès à l'information dans les pays étudiés. Si l'on compare aux autres pays en développement, ce résultat n'est pas surprenant. Même dans les pays développés les lois relatives à l'accès à l'information n'ont été introduites que récemment.

En ce qui concerne la diffusion de l'information publique, les pays de l'étude en général se caractérisent par un nombre réduit de sources d'information indépendantes et un contrôle étatique de la presse et des médias. Cependant, avec la parabole, l'accès à internet et d'autres moyens de télécommunication dans la région, les pays peuvent recevoir des informations provenant du monde entier.

Pour la remontée d'informations, les consultations publiques ont principalement été réalisées sous forme de comités consultatifs sur les programmes et les services gouvernementaux. De plus, les instances gouvernemen-

²⁵ Organisation Internationale du Travail, OIT 2004, Global Employment Trends 2004, p. 19

²⁶ OIT, 2004, Global Employment Trends 2004, pp. 3/4

tales ont peu eu recours aux nouvelles technologies de l'information pour diffuser ou remonter l'information. Un rapport récent des Nations Unies note que: "cependant, les pays Arabes et non Arabes de la région (Asie de l'Ouest)... ont des indices de propension au e-gouvernement (e-government readiness indices) supérieurs à la moyenne globale..." Il cite ensuite la Jordanie et le Liban (pays appartenant à l'échantillon de cette étude) qui font partie des pays ayant "fait des efforts énormes pour développer leurs programmes de e-gouvernement ces dernières années". Il cite également le Yémen comme faisant partie des pays ayant "un faible taux de propension à l'e-gouvernement, ce qui est principalement dû à leur faible niveau d'infrastructure technologique et humaine."²⁷

La gestion documentaire elle, ne semble pas de très bonne qualité. Que ce soit pour des raisons budgétaires ou d'autres raisons, elle ne semble pas faire partie des priorités.

L'existence de sources d'information indépendantes du gouvernement, telles que la presse et les médias, est essentielle non seulement pour le secteur public mais pour la société dans son ensemble. Les experts indiquent que, malgré les garanties légales, le journalisme d'investigation n'est pas très développé et que la liberté de la presse est limitée. Malgré l'importance de ce travail, la formation professionnelle des journalistes d'investigation est inadaptée. Enfin, le rôle des organisations de la société civile qui demandent plus de possibilité d'expression et plus d'ouverture de la part du gouvernement, est essentiel à l'amélioration du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Bien que les organisations de la société civile des pays de l'étude semblent bénéficier de la liberté d'association, elles ont un rôle limité dans l'éducation civique ou dans le contrôle de la performance du gouvernement.

"Une société basée sur le savoir est une société où la diffusion, la production et l'application des connaissances devient un principe structurant de tous les aspects des activités humaines: culture, société, économie, politique et vie privée"²⁸. Les forces de la mondialisation sont en train converger vers une société du savoir; une réalité de plus en plus quotidienne pour un nombre de plus en plus important de pays. L'Etat a un rôle clé à jouer dans cette mutation, non seulement en posant les cadres de la gestion de l'information au niveau des pays mais également en gérant l'information dans le secteur public.

Cependant, "l'une des pires conséquences (après le 11 septembre) des mesures de répression des libertés dans les pays développés est qu'elles ont fourni aux autorités de certains pays Arabes une autre excuse pour restreindre les libertés civiles et politiques. Les pays Arabes, en tant que groupe, ont adopté une définition élargie du terrorisme qui a été institutionnalisée au niveau régional dans la *Charte*

Arabe contre le Terrorisme. Cette charte a été critiquée dans les milieux des droits de l'homme Arabes et internationaux parce que cette définition élargie ouvre la porte à tous les abus. Elle permet la censure, restreint l'accès à internet et limite l'impression et la publication."²⁹. Au vu de ces derniers développements, la gestion de l'information - dans son sens large- est plus importante que jamais: elle constitue un pilier du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public.

Perspectives

En somme, une image d'ensemble de la gestion du secteur public peut être dépeinte à partir des résultats de l'étude. Cette image peut également s'appliquer à d'autres pays de la région. Elle semble dominée par des pratiques de gestion financière bien développées, suivie par des pratiques moins bien implantées de gestion des ressources humaines et complétée par des pratiques de gestion des ressources de l'information récemment introduites ou en cours d'introduction.

Ces domaines fonctionnels de gestion sont liés entre eux et sont tous trois importants en termes de bénéfices rapides et de possibilités d'impact des efforts de réformes. Les pays de l'étude doivent cependant s'intéresser plus particulièrement au domaine de la gestion de l'information. Il y a encore beaucoup à faire pour introduire et ajuster la législation qui permettra d'encourager plus d'ouverture de la part des gouvernements, l'accès à l'information et les consultations publiques. Les pays gagneraient également à mieux appliquer les dispositions légales qui encouragent les sources d'information indépendantes telles que la presse, les médias et les organisations de la société civile. Ces organisations doivent également être formées à participer à l'élaboration des politiques publiques et à jouer un rôle dans le contrôle de la performance du gouvernement.

Ces efforts peuvent être poursuivis en réexaminant les pratiques de gestion des ressources humaines. Une meilleure communication sur les principes de base du service public et des codes d'éthique, un recrutement basé sur le mérite et des promotions liées à la performance ainsi que la protection des ingérences politiques permettraient de jeter des bases solides pour la transparence et la reddition des comptes. Ces mesures de base devraient être complétées par une obligation de déclaration des conflits d'intérêts, une politique officielle de dénonciation des infractions et des enquêtes et des mesures disciplinaires effectives lorsque des infractions sont constatées.

Ensuite, des aspects spécifiques des faiblesses dans la gestion financière, tels qu'identifiés entre autres dans cette étude, devraient être traités. C'est, pour commencer, le renforcement des contrôles financiers généraux et plus particulièrement ceux exercés par les dirigeants et les cadres des finances. L'informatisation de certaines opérations de routine telles que la paie et les règlements, lorsque cela est

²⁷ Nations Unies 2003, World Public Sector Report 2003:

E-Government at the Crossroads, p. 157

²⁸ PNUD 2003, Rapport Arabe du Développement Humain, p. 2

²⁹ PNUD 2003, Rapport Arabe du Développement Humain, p. 2

nécessaire, pourrait éliminer les possibilités de corruption. Plus de transparence et d'information sur les critères d'évaluation et les processus dans les marchés publics pourrait aider à moins de distorsions dans le processus d'appel d'offres publics. Et, plus d'indépendance de l'audit à la fois interne et externe, avec plus de rapports accessibles au public, renforceraient les contrôles financiers à posteriori.

Les résultats globaux de cette étude semblent faire écho aux récentes études sur la gouvernance dans la région Arabe. Le premier Rapport Arabe sur le Développement Humain du PNUD (2002) a identifié les défis du développement pour cette région: le savoir, la liberté et le renforcement des capacités des femmes. L'information de base étant une condition nécessaire à l'établissement et à la gestion du savoir, le lien entre une gestion de l'information défaillante et le déficit dans le savoir est clairement établi. De même, puisque les flux d'information dépendent de la liberté d'association et d'expression, il existe également un lien entre une gestion de l'information effective et le manque de liberté.

Dans le Rapport Arabe sur le Développement Humain du PNUD de 2003, le thème du déficit de savoir est exploré plus avant. Le rapport conclut en recommandant "les cinq piliers de la société du savoir", le premier étant de "libérer et de garantir les libertés fondamentales d'opinion, de parole et d'association à travers une bonne gouvernance". Bien que ces recommandations concernent les sociétés dans la région Arabe en général, les Etats ont un rôle particulier à jouer. Les résultats de cette étude montrent que les gouvernements concernés doivent non seulement améliorer leur gestion de l'information dans le secteur public, mais ils doivent également s'impliquer davantage dans la promotion et la garantie de la libre circulation de l'information dans leurs pays.

Les actions résultant de l'information -ou reddition des comptes- sont intimement liées à de meilleurs flux d'information -ou transparence. Le rapport sur le développement de la région MENA de la Banque Mondiale cité précédemment, note que "les faiblesses frappantes dans la reddition des comptes externe et dans l'accès aux droits politiques et civiques fondamentaux, sont à la source du déficit de gouvernance entre la région MENA et le reste du monde. Tous les pays de la région, quel que soit leur revenu, sont classés bien en dessous de la tendance mondiale...³⁰". A l'inverse, le même rapport observe que "dans la plupart des pays de la région MENA, la performance de l'administration publique n'est pas pire que celle des autres pays de niveau de revenus similaires et qu'elle est même meilleure dans certains pays³¹". Le "déficit de gouvernance" est observé dans le domaine du devoir de rendre compte aux citoyens. Parmi les trois domaines de gestion examinés dans cette étude, c'est la gestion de l'information, tellement importante dans les relations avec les citoyens, qui est la plus faible. Cette étude souligne également la faiblesse des structures

de consultation publiques et le rôle limité de la presse et des organisations de la société civile dans le contrôle de la performance du secteur public.

Ce rapport a également identifié les défis communs auxquels sont confrontés les pays de la région malgré les différences dans leurs niveaux de développement et les structures de leurs secteurs publics. Il n'existe pas de solution facile ou simple. Les résultats de l'étude suggèrent plutôt qu'un examen minutieux des politiques et des pratiques actuelles permettrait de mettre à jour certaines carences à pallier pour renforcer la gestion dans certains domaines clés. Une mise en commun des problèmes et de solutions au niveau régional, pourrait aider chacun des pays à mieux répondre à leurs défis spécifiques.

Ce rapport conclut dans le même esprit en citant deux nouveaux projets qui ont été lancés par les organismes des Nations Unies et leurs partenaires afin d'assister les états de la région à répondre collectivement aux nombreux défis auxquels ils sont confrontés. L'un d'entre eux, *Gouvernance et Etat de Droit pour le Développement dans le Moyen Orient*, est soutenu par le Bureau Régional pour les Etats Arabes du PNUD en collaboration avec l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE). Ce projet a été lancé fin 2003 dans l'objectif d'assister les pays de la région à rassembler le plus d'information possible sur la situation en termes de gouvernance et d'état de droit. Il vise aussi à encourager la coopération technique entre les pays de l'OCDE et les pays de la région dans leur effort d'amélioration des mesures globales de gouvernance et d'état de droit.

L'autre projet est le *Programme pour l'Innovation dans l'Administration Publique de la Région Euro-méditerranéenne (InnovMéd)*. L'objectif de ce programme est de contribuer à l'amélioration des systèmes de gouvernance des pays de la région euro-méditerranéenne à travers l'échange d'expériences innovantes dans le domaine de l'administration publique. Lancé en 2003, ce programme est mis en œuvre par la Division de l'Economie et de l'Administration Publique (DPDAM) appartenant au Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies avec le soutien du Centre de Formation et d'Etudes Formez, conformément aux objectifs du Centre pour l'Innovation Administrative dans la Région Euro-méditerranéenne (CAI-MED) en Italie. Plusieurs pays Arabes participent à ce programme.

Comme pour ces projets, les résultats de l'étude seront diffusés au niveau régional afin d'assurer qu'ils se traduiront en actions. Il est du ressort des pays participants eux-mêmes de prendre l'initiative de changer les politiques publiques, d'améliorer leurs institutions, de développer davantage la gestion publique et de former leurs fonctionnaires. En définitive ce projet, à travers plus de transparence et de responsabilité dans le secteur public, une meilleure prise de décision et une utilisation plus rationnelle des ressources publiques, a pour objectif ultime l'amélioration du quotidien des citoyens ordinaires dans la région Arabe.

³⁰ Banque Mondiale 2003, Rapport sur le Développement MENA, p. 62

³¹ Idem, p. 58

QUELQUES REFERENCES

- Encyclopaedia Britannica, <http://www.britannica.com>, 2003.
- Encyclopedia of the Orient.
- Hourani, Albert Habib, 1991, *A History of the Arab Peoples*, New York. <http://www.arabdatanet.com>, information on the Arab World.
- ILO, 2004, *Global Employment Trends 2004*
- IMF, 2000, *Direction of Trade Statistics Yearbook*.
- IMF, March 2003, *Finance & Development*, "The Middle East and North Africa on the Threshold to Change," p. 10.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2000, *Democracy in the Arab World, Challenges, Achievements and Prospects*, Stockholm, Sweden.
- Julien, Charles André, 1970, *History of North Africa: Tunisia, Algeria, Morocco; from the Arab Conquest to 1830*, translated by John Petrie.
- Middle East International (Britain), 14 September 2001 and 17 May 2002.
- Ministère du Développement et de la Coopération Internationale, *Statistiques économiques et sociales de la Tunisie*, <http://www.ins.nat.tn> (in French).
- Office of Statistics, Morocco, 2000, *Statistical Year Books for Morocco and Social Indicators*.
- Republic of Tunisia, *Brief Outline of the Tenth Development Plan 2002-2006*.
- Saikal, Amin, and Albrecht Schnabel, eds., 2003, *Democratization in the Middle East: Experiences, Struggles, Challenges*, United Nations University Press
- Social Watch, 2003, *The Citizens Report on the Quality of Life in the World*.
- Strategic Studies Centre (Sudan), 2000, *Sudan Strategic Report*, Khartoum (in Arabic).
- The Development Forum Discussion Archives.
- The Economist Intelligence Unit (EIU), Country Report 2002.
- Transparency International, *The Global Corruption Report*, Regional Report MENA.
- UNDP, 2002, *Arab Human Development Report*.
- UNDP, 2003, *Arab Human Development Report*.
- UNDP, 2003, *Arab Human Development Report*
- UNFPA, 2001, *Annual Report*.
- UNICEF, 2002, *The Situation of Children, Youth and Women in Jordan*.
- United Nations, 2001, *World Public Sector Report, Globalization and the State*, New York.
- United Nations, 2003, *World Public Sector Report, e-Government at the Crossroads*, New York.
- United Nations, unpublished, *Access to Information, Transparency and Accountability*
- United Nations, unpublished, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Sector Human Resources Management*
- United Nations, unpublished, *Key Public Sector Institutions in the Arab Region Responding to Globalization and Promoting Investment*.
- United Nations, unpublished, *Transparency and Accountability in Public Financial Administration*
- Williams, Mary E., 2000, *The Middle East: Opposing Viewpoints*.
- World Bank press release, "Growth in Middle East Challenged by External Environment"; Washington D.C.: 13 March 2002.
- World Bank press release, "World Bank Report on Trade, Investment and Development in MENA"; Washington D.C.: 26 June 2003.
- World Bank, 2002, *World Development Report*.
- World Bank, 2003, *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*
- World Bank, <http://www.worldbank.org/mena>.

ANNEXE 1: ETUDES DE CAS

JORDANIE

par Zuhair Al-Kayed et Okleh Mohammed Mubaidin*

Contexte historique de la Jordanie

Le 2 mars 1921, jour où le Prince Abdallah Ibn Al Hussein arrive à Amman, est considéré comme le début de l'Etat jordanien, sous le nom des Emirats de Transjordanie. Le premier gouvernement jordanien, le Conseil des Chanceliers, est formé la même année. La première constitution jordanienne est promulguée en 1928 sous le nom de Loi Essentielle de Transjordanie pour organiser les relations entre l'Etat et les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Elle est restée en vigueur jusqu'en 1946 lorsque la Transjordanie a devenue indépendante à la signature du Traité de Londres. Le Prince Abdallah est proclamé roi le 25 mai 1946. En 1947, une nouvelle Constitution est décrétée en promulguant la Loi N°3. En juillet 1951, le roi Abdallah est assassiné à Jérusalem et son fils aîné le prince Talal lui succède sur le trône. Un an après son intronisation, le prince Talal abdique en faveur de son fils le prince Hussein, qui est proclamé roi du Royaume Hachémite de Jordanie. Une nouvelle constitution est édictée et promulguée. L'article premier stipule que le Royaume Hachémite de Jordanie est un état arabe indépendant et souverain, avec un parlement et une monarchie héréditaire. A la mort du défunt Roi Hussein en 1999, son fils, le Prince Abdallah, lui succède sur le trône.

Introduction

L'origine de la corruption dans la société moderne est en partie liée à la modernisation économique et sociale rapide. Les hommes ont excellé à concevoir et à appliquer des théories, des systèmes et des stratégies pour mettre en oeuvre les principes de justice, d'intégrité et d'honnêteté. Ils ont en même temps créé des mécanismes et des méthodes qui leur permettent d'acquérir du pouvoir, de l'argent et de s'approprier les droits des autres. Ibn Khaldoun a fait remarquer que l'utilisation des fonctions officielles et le trafic d'influence dans l'administration publique a permis à certaines personnes de faire des bénéfices financiers et de s'enrichir considérablement sans avoir produit de réels bénéfices ou avoir investi de capital. Dans les pays en voie de développement, l'abus de fonction officielle dans le secteur public a permis d'accumuler des richesses plutôt que de créer de la productivité. Ce mal, causé par plus d'un facteur, a rapidement contaminé

les fonctionnaires des ministères en charge des activités économiques. Par conséquent, un secteur public de taille importante s'est édifié sans que des systèmes actifs de contrôle des pratiques des fonctionnaires se créent en contrepartie.

Les partis politiques sont devenus légaux en Jordanie en 1992. Malgré la structure politique officielle, il est évident qu'en pratique c'est la branche exécutive qui domine les deux autres (législative et judiciaire). La centralisation excessive de la prise de décision empêche le changement et entrave plus particulièrement les efforts pour traiter efficacement le problème de la corruption. De plus, de nombreux hauts fonctionnaires ne sont pas préparés, en termes d'éthique, de compétences techniques ou de professionnalisme, pour assumer un rôle plus important dans la prise de décision. La capacité de la fonction publique est encore généralement faible, même s'il existe en Jordanie une quantité suffisante de main d'œuvre instruite. Le secteur public a des ramifications aussi bien politiques qu'économiques. Par conséquent, le coût du gaspillage, de la mauvaise gestion et des opportunités ratées est très élevé, le développement est retardé et le fonctionnement des institutions entravé.

Ces trois dernières années cependant, le Roi Abdallah II, a consacré beaucoup d'attention et de sérieux efforts afin de changer et de moderniser la société à tous les niveaux. Ces efforts ont notamment concerné les domaines politique, judiciaire et administratif, y compris l'amélioration de la transparence et de la reddition des comptes, la promotion de l'état de droit, entre autres domaines de bonne gouvernance. Les poursuites et les condamnations de hauts fonctionnaires et d'autres personnes de haut niveau démontrent la volonté de traiter sérieusement les cas de mauvaise gestion et de corruption. La directive du gouvernement pour constituer en 2002 un Haut Comité pour la Transparence et la Reddition des Comptes, présidé par le Premier Ministre, est également un indicateur de cette volonté.

Précédentes initiatives du gouvernement pour lutter contre la corruption

Article 3 dans la Constitution de 1952

La Constitution de 1952 a fourni la base pour lutter contre la corruption dans le Royaume. L'article 55 a donné autorité au Parlement pour inculper les ministres du gouvernement et a permis de créer le Haut Conseil qui a poursuivi des ministres pour des délits commis durant leur fonction. La Loi sur les Poursuites contre les Ministres N° 35 de 1952 a été décrétée conformément à l'article 3. Le Haut Conseil a autorité pour poursuivre les ministres accusés de haute

* Zuhair Al-Kayed est actuellement Secrétaire Général du Haut Conseil pour la Population de Jordanie. Service Bureau of Jordan. Okleh Mohammed Mubaidin, Université de Jordanie, Amman.

trahison (crimes contre la sécurité interne et externe de l'Etat, comme spécifié dans la loi), d'abus de pouvoir (corruption, vol, conflit d'intérêts, abus et utilisation abusive de pouvoir etc.) et d'abus de fonction officielle (achat de propriété de l'Etat, participation à des appels d'offres d'organismes publics et participation au conseil d'une entreprise ou représentation d'une entreprise).

Loi sur les Poursuites N°16 de 1960

L'article 3 de cette loi classe les délits dans la fonction publique y compris la corruption, le détournement de fonds, les conflits d'intérêt ainsi que l'abus de pouvoir et l'abus de fonction officielle.

La Charte Nationale de 1990

La Charte a créé, entre autres, une autorité indépendante appelée Conseil d'Arbitrage (renommé Bureau de l'Inspection et du Contrôle Administratifs), pour mener des inspections administratives. Elle devait, dans la version originale, contrôler la performance des systèmes administratifs et du comportement des fonctionnaires et rendre compte au Parlement et au Conseil des Ministres. Cette instance a assumé son rôle dans la mesure où il n'interférait pas avec l'indépendance et les nécessités du système judiciaire. De plus, la Charte impose que le Parlement approuve les budgets des institutions publiques et examine les comptes audités des entreprises publiques.

Bureau de l'Inspection et du Contrôle Administratifs 1992

Le Bureau a été créé par le décret N°55 de 1992. Il a pour but de créer les procédures administratives, d'améliorer la performance et la productivité des organismes publics et de veiller à l'application des lois, des décrets, des circulaires et des décisions. Le Bureau a de plus autorité pour évaluer la mise en œuvre des plans et des programmes et de s'assurer que les entités de contrôles interne des différents organismes s'acquittent de leur tâche conformément aux dispositions et aux réglementations gouvernementales. Ce Bureau a été fusionné avec le Bureau d'Audit en 2002.

La Loi sur les Crimes Economiques de 1993

L'article 3 de la Loi sur les Crimes Economiques N° 11 de 1993 définit les crimes relevant de l'abus de biens publics, et ceux pouvant causer du tort aux intérêts économiques du Royaume ou pouvant affecter la confiance dans son économie, sa monnaie et ses bons et actions.

L'Administration Supérieure des Marchés Publics 1994

L'arrêté N°50 de 1994 a créé un organe indépendant rattaché au cabinet du Premier Ministre afin de gérer le département des approvisionnements, des achats et des services. Cet organisme a également été chargé d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ces départements en renfor-

çant les contrôles de la performance et du comportement du personnel, de garantir la conformité aux lois en vigueur et d'identifier et de corriger les faiblesses dans les procédures. Cette administration n'a pas encore été établie. Sa création est envisagée dans un futur proche.

L'agence de la Lutte contre la Corruption 1996

L'agence de lutte contre la corruption a été créée mi-1996 par décret royal et dépend des Services de Renseignements Généraux. Il a pour objectif d'empêcher les pratiques de corruption et de prendre les mesures correctives appropriées. Cette agence a les responsabilités suivantes: mener des enquêtes secrètes sur les cas de corruption et recueillir les informations nécessaires, faire cesser les pratiques de corruption et adopter les mesures appropriées pour les éviter, et, en référer au procureur général ou aux tribunaux civils lorsque des preuves suffisantes ont été rassemblées. Lorsque ces cas ne peuvent pas être traités par les tribunaux, ils doivent être traités par la voie administrative dans les ministères concernés. Cette agence reçoit aussi les plaintes des victimes, coordonne et coopère avec les autres organismes de sécurité pour diminuer les pratiques illégales et encourage la coopération et la coordination avec les hauts fonctionnaires concernés pour tenter de réduire les incohérences et les abus administratifs.

Le Haut Comité pour la Transparence et le Devoir de Rendre Compte 2002

Ce comité a été créé en 2002 et est présidé par le Vice-premier Ministre. Il a récemment été recomposé sous le nouveau gouvernement de 2003 afin d'examiner les cas de corruption à haut niveau et de les transmettre aux institutions spécialisées pour qu'ils soient traités et que les mesures correctives adéquates soient prises.

Le Comité National de Lutte contre la Corruption et le Népotisme

Le Comité National a été formé conformément à une directive royale et sur instruction du Premier Ministre. Il a été conçu pour mettre en œuvre les directives et les recommandations de La Jordanie d'Abord et pour contribuer au développement et relever les défis d'un Etat Jordanien moderne. La construction d'un système national d'intégrité et la gestion des différents aspects de la corruption et du népotisme sont essentielles à plus de justice et plus d'équité, à la construction d'un Etat de Droit et à la transparence en général. Elle permet également de sauvegarder les valeurs islamiques jordaniennes qui sont au cœur des relations sociales et constituent une fierté nationale. Le Comité, qui a été créé dans ce but, a pour ambition de présenter une vision nationale globale de lutte contre la corruption et le népotisme dans les secteurs publics et privé. Cette vision comprend sept domaines principaux:

- La corruption (concept, causes, aspects et résultats),
- La législation,

- Le contrôle des mécanismes et de leur rôle dans la lutte contre la corruption,
 - La transparence et la disponibilité de l'information,
 - Les finances et l'administration,
 - Les critères d'évaluation de la performance de l'administration,
- Un système national de valeurs et d'intégrité.

Le devoir de transparence et de rendre compte dans la Gestion Financière

La corruption comporte des aspects financiers, administratifs, politiques et légaux. Quelle qu'en soit la forme, la corruption est complexe car elle a un impact négatif sur l'économie du pays. Elle a pour conséquence une mauvaise redistribution des services de l'Etat et elle déforme les mécanismes de l'économie par une mauvaise répartition et un gaspillage des ressources. Lorsque les services publics sont financés par des organismes ou des fonds étrangers, la corruption, entre autres conséquences négatives, accroît le poids de la dette extérieure du pays.

Il existe de nombreuses causes à la corruption financière et administrative. Pour les impôts, la Jordanie dispose de plusieurs lois et règlements qui doivent tous être revus et analysés pour améliorer les processus de mise en œuvre. En principe, ces lois et réglementations sont transparentes en tant que lois. Elles comprennent des procédures transparentes pour l'estimation et le paiement, des formulaires clairs et des notifications adéquates ainsi que des méthodes d'estimation et de paiement simples. Les simples citoyens jugent cependant que dans les faits elles ne sont ni claires ni accessibles.

Les lois et réglementations régissant les marchés publics sont également transparentes et accessibles. Les règles sont très claires et simples. Leur application cependant, dépend du personnel en charge. Une sélection adéquate des employés et leur formation sont donc des éléments capitaux.

En ce qui concerne les privatisations, la Jordanie a créé un organisme spécial rattaché au cabinet du Premier Ministre. Plusieurs méthodes ont été utilisées pour privatiser les entreprises publiques et autres biens publics ou semi-publics importants. Il existe une loi sur les privatisations qui s'applique à toute privatisation d'un bien public.

Pour l'audit externe, en Jordanie, le Bureau d'Audit ne remplit pas ses fonctions indépendamment de la branche exécutive de l'Etat, même si il est légalement indépendant. Le seul pouvoir du Bureau d'Audit est son rapport annuel. Bien qu'il dépende de l'Assemblée Nationale, il fait partie de la branche exécutive. Il n'a pas de budget à part et son président est nommé par le Cabinet. Il présente son rapport annuel à la législature (la commission légale). Les recommandations de la législature ne sont pas nécessairement appliquées par la suite. Si des irrégularités sont constatées, il n'y a ni pénalités ni décisions de justice. Pour

pouvoir imposer des pénalités, le Bureau d'Audit doit écrire au ministre, qui dispose seul de l'autorité nécessaire pour le faire.

Le devoir de transparence et de rendre compte dans la Gestion des Ressources Humaines

La corruption étant définie comme l'abus de la fonction ou des ressources publiques pour obtenir des avantages personnels, la lutte contre ce phénomène devrait se faire à travers l'amélioration de la transparence et de la reddition des comptes. Pour ce faire, il faut superviser, contrôler et évaluer la performance des organismes du secteur public et de leurs ressources humaines. Il faut également une meilleure application des lois et des réglementations pour plus de justice et de conformité aux valeurs nationales d'intégrité et au code d'éthique du service public.

Il ne fait aucun doute que la lutte contre la corruption dépend avant tout de l'exemple donné par les hauts fonctionnaires. Elle dépend en dernière analyse, de l'autorité exécutive et des mécanismes de sélection des dirigeants. Par conséquent, un système de sélection et de promotion des ressources humaines juste et équitable à tous les niveaux est absolument indispensable.

La gestion des ressources humaines dans le secteur public relève directement de l'Arrêté sur la Fonction Publique. Certains ministères ne sont cependant pas tenus de respecter les procédures et les règlements gérant l'emploi dans le secteur public. En Jordanie, beaucoup de citoyens, voyant que c'est la famille des personnalités influentes qui accèdent aux hauts salaires et aux postes élevés, pensent que le véritable critère de sélection est la *wasta* (médiation). Les citoyens ordinaires pensent qu'il est nécessaire d'attendre plusieurs années avant d'accéder à un emploi dans la fonction public, même avec un bas salaire et qu'il faut passer au moins 20 ans avant d'atteindre un poste élevé.

En ce qui concerne l'offre de service, le seul moyen d'encourager le devoir de transparence et de rendre compte est d'appliquer les lois et les règlements au lieu de tolérer le favoritisme, le népotisme, la *wasta* et la corruption. Certains secteurs, tels que la perception des impôts, les marchés publics et recrutement, comportent plus de risques de corruption. La divulgation et la déclaration des biens personnels, des revenus, des intérêts financiers etc. ne sont pas exigées dans les organismes du secteur public. Bien qu'une loi ait été rédigée, elle n'a pas encore été approuvée par la législature.

Il faut mentionner que le secteur public en Jordanie se compose de ministères (actuellement 20), d'organismes centraux et d'entreprises publiques. Tous les ministères, les organismes centraux et certaines entreprises publiques font partie de la Fonction Publique. Cependant, certains ministères, tel que celui de la Culture et de l'Information, ont été supprimés ou fusionnés avec d'autres dans le dernier gouvernement, formé le 25 octobre 2003.

Le devoir de transparence et de rendre compte dans la Gestion de l'Information

Si l'information n'est pas disponible, ni le secteur privé, ni le secteur public ne peuvent être transparents ou rendre compte au public de leurs actions. On considère que l'instrument de base de la transparence dans la prise de décision, est l'information, supportée par des faits, et publiée par les institutions. L'existence d'associations professionnelles indépendantes (adhérant à des codes d'éthique professionnels) qui contrôlent l'activité des autorités législatives, ainsi que celle d'une presse libre et d'une opinion publique qui s'exprime librement, constituent également des éléments fondamentaux à la reddition des comptes. De plus, les gens ressentent fortement le besoin d'un changement réel des attitudes par rapport au secret officiel et à la confidentialité de l'information réservée à ceux qui occupent des postes de décision dans l'Administration. Ces attitudes, qui étaient justifiées en d'autres temps, ne sont plus applicables aujourd'hui.

Les médias jouent un rôle important dans l'amélioration de la transparence. Ils permettent à la société dans son ensemble d'accéder à l'information et de comprendre les actions du gouvernement, contribuant ainsi à la sécurité, à la justice et à l'intégrité sociales. Ils servent aussi à dévoiler les violations de la loi et le gaspillage des deniers publics, et à révéler et combattre la corruption. Par ailleurs, le respect de la sécurité des entreprises publiques et privées, la protection de la réputation des officiels et la prévention des "assassinats moraux" injustifiés sont aussi importants que la lutte contre la corruption. Ces efforts ne devraient en aucun cas affecter la transparence et la liberté d'accéder et de publier l'information. Ils ne devraient pas non plus empêcher de protéger les journalistes dans leur rôle de surveillance de la corruption. Par conséquent, la conception et l'amendement de la législation et des mécanismes pour améliorer la transparence, la facilitation de l'accès et la publication de l'information ainsi que l'élaboration de procédures pour accroître l'ouverture et la transparence sont des mesures préventives importantes pour lutter contre la corruption.

En Jordanie, les citoyens n'ont pas accès à l'information malgré la nouvelle loi sur l'information. L'introduction du e-gouvernement en est encore à ses débuts. L'information relative aux activités du gouvernement est donc diffusée dans les sites Internet gouvernementaux, les rapports annuels, les stations de télévision et de radio et les communiqués et conférences de presse. Il est rare de trouver des sources d'information ou d'analyse indépendantes hormis quelques recherches et activités universitaires.

Conclusion

D'une façon ou d'une autre, tous les pays du monde souffrent de la corruption et la Jordanie ne fait pas exception. Cependant, la question centrale qui se pose dans la gestion du secteur public est: *"que doit-on faire pour garantir la transparence, pour renforcer la reddition des comptes financière et*

pour lutter contre la corruption?" Cette étude régionale, l'étude de cas de la Jordanie comprise, constitue une tentative pour y répondre. En fait, l'étendue du phénomène de la corruption dans la société jordanienne dans les précédentes décennies et l'augmentation de son étendue et de ses ramifications impose de mener une action réelle pour arrêter ce phénomène et traiter toutes ses conséquences néfastes. En Jordanie, les dirigeants politiques brandissent l'étendard de la lutte contre la corruption en montrant un gouvernement transparent et comptable de ses actes. Dans sa lettre de nomination du Premier Ministre le 25 décembre 2003, le Roi Abdallah II déclare que:

"Le gouvernement que je veux se compose d'un Premier Ministre et de ministres qui agissent dans la transparence et qui répondent avec ouverture d'esprit à la presse... les ministres doivent respecter des pratiques redditionnelles et apprécier la responsabilité...Cela suppose que les décisions du gouvernement se fassent d'une façon claire, institutionnalisée et transparente par tous les moyens nécessaires".

Du côté du Gouvernement, le Premier Ministre, dans sa réponse au "vote de confiance" des membres de la chambre des représentants du 23 décembre 2003 affirme que le gouvernement a refaçonné le Haut Comité de Lutte contre la Corruption. Présidé par le Vice-premier Ministre, ce dernier sera réactivé et ses pouvoirs seront renforcés. Il a appelé toute personne munie de preuves documentées à exposer au Gouvernement les cas de corruption de fonctionnaires. Il a également déclaré que des mécanismes de contrôle plus rigoureux seront mis en place pour les entreprises, les assurances, les appels d'offres et le Bureau d'Audit afin de sauvegarder les deniers publics et les fonds des investisseurs.

Ainsi, les dirigeants politiques et le gouvernement sont très conscients et prennent à cœur la nécessité de plus de transparence et de devoir de rendre compte dans la société. Cette volonté politique doit seulement s'accompagner de mécanismes et de procédures adaptées et réalisables. La lutte contre la corruption dans les pays en voie de développement, et la Jordanie ne fait pas exception, exige le soutien plein et entier des dirigeants politiques.

Par conséquent, le premier pas dans la lutte contre la corruption est l'identification des principaux domaines dans lesquels elle est susceptible de sévir. En Jordanie, quelques uns d'entre peuvent être identifiés comme suit:

- Pour les marchés publics:
 - Créer des spécifications et des exigences qui sont conçues pour favoriser un vendeur ou un fournisseur en particulier.
 - Acheter des produits ou mettre en œuvre des projets qui ne sont pas nécessaires ou qui servent des personnes ou des groupes et non l'intérêt public.
 - Spécifier des sources d'approvisionnement ou d'emprunt qui augmenteront le coût des produits achetés ou des emprunts.

- Utiliser les sources publiques pour servir des intérêts personnels.
 - Combattre les pratiques illégales.
 - Réaliser des projets publics dans des zones géographiques différentes de celles où ils seraient réellement profitables.
 - Acheter du matériel/ services sans faire d'appels d'offres publics.
 - Employer des personnes en particulier ou donner des salaires ou des primes qui ne sont pas liés au besoin réel et/ou au rendement.
- Pour les impôts et les taxes douanières:
- Donner une liberté totale aux agents des douanes pour estimer et percevoir des taxes en échange de bénéfices personnels,
 - Les lois et les réglementations qui peuvent être interprétées de différentes façons et,
 - Les complications et les procédures trop longues. La corruption permet de court-circuiter de telles procédures.
- Le favoritisme dans l'octroi des licences et des permis pour certaines activités économiques.
- Utiliser les biens immobiliers de l'Etat sans les payer ou en les payant en dessous des prix du marché,
- Prendre parti ou adopter un comportement partial ou biaisé sans pour autant violer la loi, comme aider un ami ou un membre de la famille dans ses relations commerciales avec l'Etat, ou permettre qu'il bénéficie des services publics avant les autres citoyens.
- On peut donc conclure au vu des entretiens et des discussions que:
- La Jordanie dispose d'un très bon cadre légal et d'une volonté politique pour traiter ce problème. Cependant, deux faiblesses majeures apparaissent:
- Il n'existe pas en Jordanie d'exigence de déclaration financière bien qu'un projet de loi ait été introduit au Parlement en 2003, et
 - Les citoyens n'ont pas légalement accès aux documents publics.
- La Jordanie, en tant qu'héritière de la culture et de la civilisation arabo-islamique, est enracinée dans des valeurs morales telles que l'honnêteté, la fierté sociale et l'honneur. Ces principes sont à la base de la valeur sociale d'un individu et sont à la source de l'honneur et de la fierté sociales et nationales. Elles pourraient être utilisées par des instructeurs Musulmans qui pourraient faire prendre conscience de la qualité religieuse de ces valeurs et les approfondir dans les classes, les séminaires culturels et les cours à la mosquée.
- Le gouvernement prend sérieusement en compte les cas de corruption.
- On doit remédier au manque de formation des fonctionnaires dans les domaines de la lutte contre la corruption et dans celui de la promotion de la transparence dans la gestion financière.
- Plus d'effort devrait être consacré à promouvoir la liberté de la presse et à améliorer la transparence.
- Il faudrait encourager davantage la participation de la société civile.
- L'institution des conseils indépendants devrait être institutionnalisée et encouragée en Jordanie.
- Le comportement de ceux qui détiennent le pouvoir, et plus particulièrement des dirigeants, devrait servir de modèle aux citoyens en termes d'intégrité et d'honnêteté. Il faudrait mettre en place des systèmes spécifiques pour promouvoir ces principes et encourager leur application.
- Il faudrait lancer une réforme du secteur public pour maintenir une bonne gouvernance et encourager entre autres les valeurs de participation, de partenariat, de transparence, de reddition des comptes, de décentralisation et d'Etat de droit, afin de servir les citoyens et de répondre à leurs besoins.
- Les institutions d'audit interne et externe, les mécanismes et les méthodologies pour combattre la corruption et le favoritisme devraient être améliorés.
- En conclusion, la Jordanie est en train d'accomplir beaucoup de travail pour moderniser son secteur public et sa société en général. Le devoir de transparence et de rendre compte sont des concepts précieux et décisifs pour atteindre ces objectifs. Les citoyens jordaniens sont très attentifs à ces efforts pour améliorer leurs vies, et bénéficier de plus de justice, d'équité et de sécurité.

LIBAN

par Randa Antoun*

Introduction

La République du Liban, sous Mandat français, a acquis son indépendance de la Ligue des Nations le 22 novembre 1943. La capitale du Liban est Beyrouth.

Le Président de la République est le chef de l'Etat. Il est élu par le Parlement tous les 6 ans, préside le Haut Conseil à la Défense, le Conseil des Ministres et est à la tête des forces armées. Le Président nomme le Premier Ministre, en consultation avec le Parlement. Les projets de lois, présentés par le Conseil des Ministres, sont transmis par le Président au Parlement.

Le Conseil des Ministres est la branche exécutive du pouvoir. Le Premier Ministre ou les ministres concernés doivent contresigner chacun des décrets émis par le Président à l'exception de celui nommant le Premier Ministre et celui acceptant la démission du gouvernement. Pour négocier ou ratifier des traités internationaux, le Président a besoin de la signature du Premier Ministre.

La branche législative est le Parlement, une Assemblée Nationale unicamérale. Les 128 membres du Parlement sont élus tous les 4 ans. L'Assemblée Nationale est élue par suffrage proportionnel (âge minimum 21 ans) basé sur un système de représentation des différents groupes confessionnels. La plupart des députés ne représentent pas des partis politiques, comme en Occident, ils ne se constituent pas non plus en groupes parlementaires. Les regroupements politiques sont généralement fondés sur l'appartenance religieuse, la communauté d'intérêts ou l'appartenance familiale plutôt que sur une appartenance politique.

Suivant la Constitution, des élections directes se tiennent tous les 4 ans pour élire les membres du Parlement. Le Parlement, à son tour, élit le Président tous les 6 ans.

Le système judiciaire libanais est pour l'essentiel basé sur le Code Napoléonien. Il n'existe pas de jurys. Il y a trois niveaux de tribunaux, le Tribunal de Première Instance, la Cour d'Appel et la Cour de Cassation. Ces tribunaux possèdent une section pénale et une section civile. Il existe également un système de tribunaux religieux dont la juridiction s'applique aux questions de statut personnel dans la communauté concernée: par exemple les questions de mariage, de divorce et d'héritage.

Les dix membres du Conseil Constitutionnel ont pour tâche l'évaluation des actions du gouvernement suivant la Constitution et, l'arbitrage, en cas de litige, des élections municipales, parlementaires et présidentielles. Le Conseil d'Etat, créé en 1924, a autorité pour traiter les cas de litiges entre les citoyens et l'Etat.

Bien que les trois branches soient distinctes, il existe une

relation entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Le Président de la République promulgue les lois dans le mois suivant la transmission au gouvernement de la loi votée. Il émet les décrets et requiert leur publication. Le Président a un droit de regard sur les décisions prises par le Conseil des Ministres. Il peut également demander un nouveau débat sur une loi. Le cabinet est choisi par le Premier Ministre en consultation avec le Président et les membres du Parlement.

En 1943, le Pacte National, un accord informel qui a établi les fondements du Liban moderne, a essentiellement partagé le pouvoir politique selon un système confessionnel basé sur le recensement de 1932. Jusqu'en 1990, les sièges au Parlement étaient partagés entre les Chrétiens et les Musulmans dans la proportion de 5 pour 6. Ce pourcentage est devenu de 50/50. Les postes dans l'Administration sont également distribués sur la même base. En fait, il est impossible d'obtenir une poste politique sans l'appui d'un groupe confessionnel ou religieux spécifique. Enfin, les postes dans l'Administration sont aussi attribués selon le même principe, les trois plus haut postes aux rênes du pays se partageant comme suit:

- La présidence est réservée à un chrétien maronite,
- La primature à un musulman sunnite, et
- La présidence de l'Assemblée Nationale à un musulman chiite

Contexte du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public

Le contexte historique et la situation politique doivent être pris en considération lorsqu'il s'agit d'examiner le devoir de transparence et de rendre compte au Liban. Comme dans de nombreux autres pays, le bas niveau de transparence et de reddition des comptes a engendré un phénomène de corruption. Au Liban cette dernière constitue un problème ancien et complexe qui a empoisonné le pays depuis son indépendance. Bien qu'il y ait eu de nombreuses plaintes de corruption et de pots de vin avant l'indépendance en 1943, celles-ci ont été exacerbées par l'absence d'institutions gouvernementales fortes ainsi que par les interférences politiques et religieuses qui ont aggravé la corruption et l'inefficacité dans le pays.

Le problème bien enraciné de la corruption, du chaos et du non respect de la loi s'est compliqué durant la guerre civile. Les bas salaires des fonctionnaires, les ingérences politiques, le confessionnalisme, l'inefficacité des organismes de contrôle ont aussi contribué à empirer la situation.

Le phénomène est clairement illustré par les sondages de benchmarking sur la corruption au Liban, réalisés par Information Internationale en 1999, qui montrent que les citoyens sont très conscients des différentes manifestations et pratiques de corruption. Un pourcentage significatif de la population libanaise (de 46% à 72%) s'accorde sur le fait que la corruption comprend: les pots de vin, les commissions, l'acceptation de cadeaux, le népotisme,

* Dr. Randa Antoun, Université Américaine de Beyrouth (AUB), Département PSPA, Beyrouth.

l'évasion fiscale, l'abus de pouvoir à des fins personnelles, l'abus de fonds publics, l'extorsion, la multiplication des lois, l'impunité, les comportements troubles (non transparents), la discrimination, l'adjudication illégale de contrats et l'abus de biens sociaux.

D'après les libanais la corruption est due aux causes suivantes:

- 64% de la population l'attribue à l'inefficacité des mécanismes d'inspection et de contrôle,
- 55.3% à l'inexistence de lois protégeant les droits du citoyen,
- 58.8% aux déficiences de l'éducation civique,
- 56.6% au laxisme dans l'application des lois,
- 65% aux ingérences étrangères,
- 64.8% au féodalisme politique,
- 54.3% à la non indépendance du judiciaire,
- 63.5% à l'inexistence d'un programme de réforme administrative clair et continu,
- 51.4% au bas niveau des salaires des fonctionnaires,
- 57.6% aux effets dévastateurs de la guerre civile sur la société libanaise, et
- 52.8% à la réticence à dénoncer et à reporter les cas de corruption.

De tels indicateurs statistiques démontrent qu'en général, les libanais associent la corruption à un faible sens du devoir civique, aux déficiences dans l'application des lois, à l'inexistence de mécanismes de transparence, à la nature sporadique des programmes de réforme administrative, aux effets négatifs de la guerre et des ingérences étrangères et aux bas salaires des fonctionnaires de l'Etat.

La corruption a un impact majeur sur le pays. Elle a sapé la confiance des citoyens en leur gouvernement et a mené à l'appropriation illicite et à la mauvaise gestion des deniers publics et des ressources humaines. Pour tenter d'inverser ces effets négatifs, il est intéressant d'examiner attentivement les politiques et pratiques existant dans les secteurs clés de la gestion publique afin d'évaluer les possibilités d'amélioration.

Gestion financière

Le rôle principal du Ministère des Finances est de "de gérer et de conserver les fonds publics et d'être responsable du budget, de la trésorerie, des douanes, de l'immobilier et des affaires cadastrales et de la loterie nationale ainsi que toute autre affaire qui pourrait lui avoir été confiée par les lois et règlements existants".

Le Ministère des Finances est sans aucun doute l'un des plus importants au Liban. Il a un rôle crucial dans la perception des recettes destinées à financer les besoins publics, dans la préparation du budget et dans le contrôle de toutes les dépenses publiques. Tous les décrets émis par le Conseil des Ministres comportant des engagements financiers doivent être signés par le Président et le Premier Ministre et contresignées par le Ministre des Finances.

La mission du Ministère des Finances n'est pas simplement de s'assurer que les dépenses publiques soient conformes aux exigences budgétaires, mais de s'assurer de la conformité de ces dépenses aux lois et réglementations en vigueur.

La mission de contrôle du Ministère des Finances s'exerce durant la phase de mise en œuvre du budget, à travers des vérifications qui ont pour objectif d'empêcher les dépenses illégales avant qu'elles ne surviennent.

Au Liban, le gouvernement applique une politique de contrôle différente dans les organismes autonomes. Elle peut même être en contradiction avec celle appliquée dans les ministères. Par exemple, le Conseil pour le Développement et la Reconstruction, qui est en charge de la mise en œuvre des plus importants projets d'investissement, est exempté de ces pré-audits et réalise ses pré-audits en interne. Ceci est également le cas pour de nombreux organismes autonomes qui détiennent entre eux la grande majorité des investissements et des projets de développement du pays.

La Cour des Comptes (l'organisme suprême d'audit) a été conçue comme un organisme de surveillance majeur des opérations financières du gouvernement. Selon l'article 1 du décret-loi n°132, la Cour des Comptes est un tribunal administratif, pourvu de fonctions financières et juridiques, qui a pour mission de surveiller les fonds publics et les fonds du Trésor. La Cour est responsable de la vérification et de l'affectation des fonds publics et de leur conformité avec lois et réglementations en vigueur. Elle a également pour tâche de poursuivre en justice les fonctionnaires accusés d'infractions aux lois et aux réglementations relatives à la gestion de fonds publics. La Cour s'acquitte de ses fonctions en réalisant trois activités principales: le pré-audit des dépenses de l'Etat, un audit des comptes et la poursuite judiciaire des fonctionnaires contrevenants.

La Cour des Comptes entreprend actuellement des réformes pour rationaliser et moderniser les procédures administratives.

Il n'existe pas au Liban de cadre légal réglementant l'exploitation d'entreprises privées. En Mai 2000, le Parlement a adopté une loi sur la privatisation qui sert de cadre de référence à la privatisation des entreprises appartenant à l'Etat. Cette loi a anticipé des lois sectorielles en ce qui concerne les télécommunications, la gestion de l'eau et de l'électricité. Le gouvernement a entamé les privatisations en 2002, en démarrant avec les télécommunications (deux licences de GSM de deux ans et une troisième appartenant à la nouvelle entité appelée Liban Télécoms), mais le processus est actuellement retardé à cause des nombreuses interférences politiques. Electricité du Liban (EDL) et plus tard les délégations de distribution d'eau, sont les prochaines entreprises sur le planning des privatisations.

L'Autorité pour le Développement de l'Investissement du Liban (ADIL), organisme public sous la tutelle de la primature, dans le souci d'encourager l'investissement, a créé en

mars 2000 un guichet unique pour assister les investisseurs en leur facilitant l'accès aux permis et licences et en leur fournissant de l'information sectorielle. Au début de l'année 2001, le Conseil Economique et Social de l'Asie de l'Ouest des Nations Unies (ESCWA) a conduit une enquête auprès de 50 investisseurs étrangers au Liban afin d'identifier les difficultés majeures qu'ils rencontrent. L'étude a révélé que les principaux obstacles sont: les tracasseries bureaucratiques et administratives, le manque de transparence, la lenteur des procédures douanières et le niveau élevé des droits de douane, le manque de conscience professionnelle, les modifications inattendues dans les politiques économiques (en particulier avec le changement dans le gouvernement), les infrastructures et la réglementation fiscale.

Le ministère des finances utilise également les technologies informationnelles et de communication pour moderniser et automatiser ses structures organisationnelles internes. Parmi les secteurs qui ont le plus bénéficié d'une telle réforme, il y a la direction générale de la douane et la direction financière. Le ministère des finances a également mis en place un certain nombre de pratiques visant à améliorer la qualité du service public et renforcer le budget de l'administration essentiellement en ce qui le système fiscale. Le programme des Nations Unies pour le développement a été, à cet égard, parmi les partenaires les plus actifs en terme de support et soutien technique.

Sur un autre plan, l'objectif du projet d'automatisation et de modernisation des opérations (COMAP) a été de planifier, développer et instaurer un système efficace et efficient d'enregistrement des domaines fonciers au Liban et ce à travers la présentation de ceux qui figurent déjà, la reconstruction des domaines qui manquaient et la création de nouveaux références pour ceux inexistantes.

L'autre projet qui a été instauré au sein de la direction des douanes a été celui du système de détection informationnelle automatisée des douanes (NAJM) qui a commencé en 1997 avec un objectif de faciliter la circulation du commerce international libanais tout en se maintenant en parfaite cohésion avec les lois et réglementations nationales et en réduisant le coût et le délai des procédures d'approbation. Le projet (NAJM) a été suivi par la suite par un autre projet NOOR (NAJM On-line Operations) qui constitue une introduction au service douanier électronique qui permet d'assurer aux commerçants et douaniers un accès électronique privilégié et direct à (NAJM) pour mieux remplir les déclarations douaniers. Pour les phases suivantes de ce projet, il est prévu que les clients seront capables d'enregistrer, d'évaluer et de payer leurs déclarations à partir de leurs comptes bancaires.

Il n'existe pas de loi spécifique régissant tous les aspects des marchés publics au Liban. De plus, la transparence en ce domaine n'a jamais été de mise. Le gouvernement n'établit pas toujours de "règles du jeu claires" et il existe souvent des interférences politiques dans l'attribution des marchés.

Il est de notoriété publique que les investisseurs doivent payer des pots de vin pour remporter les contrats. D'après l'étude citée ci-dessus, seulement 2.4% des 6 milliards de dollars de projets engagés par les différents organismes gouvernementaux, ont été attribués par l'administration des marchés de façon formelle. Le reste des contrats a été attribué, non pas au soumissionnaire le plus qualifié mais à l'entreprise ayant accepté de payer le pot de vin le plus élevé. Par conséquent, il n'est pas surprenant que l'étude montre que plus de 43% des entreprises libanaises versent "souvent ou très souvent" des pots de vins, alors que 40% le font "parfois".

Au Liban, bien qu'il existe des règles claires sur les responsabilités financières, basées sur des lois et des directives, elles ne sont généralement pas appliquées de façon rigoureuse. Les contrôles financiers ne sont pas non plus mis en œuvre de façon fiable.

Les principales méthodes de reddition des comptes du secteur public sont les budgets du gouvernement, la publication périodique d'informations sur les finances publiques, les rapports annuels, les rapports analytiques et autres rapports généraux produits par des organismes indépendants. Le budget annuel étant le moyen légal de dépense des fonds publics, le processus budgétaire dans son ensemble doit être soumis à une gestion financière et à l'application de règles de transparence et de contrôle.

Cependant, pour assurer la transparence des opérations financières de l'Etat, il faudrait disposer d'une information fiable sur les plans et les prévisions du gouvernement. Cette information est non seulement pas très disponible, mais celle qui est publiée, et en particulier les documents budgétaires détaillés, n'est pas toujours exacte.

Bien qu'il existe des règles pour prévenir les conflits d'intérêt concernant les hauts fonctionnaires élus ou nommés, celles-ci sont compliquées et ne sont pas appliquées. Au Liban, plusieurs des conditions nécessaires à plus de transparence sont inaccessibles au public: accès à l'information, cadre réglementaire, appels d'offres ouverts pour les marchés publics et procédures transparentes concernant l'emploi.

Ces domaines cruciaux de la gestion financière gagneraient beaucoup à obtenir la confiance des citoyens. Ce sont en effet ces conditions financières fondamentales qui sont examinés lorsque des investissements ou des prêts importants doivent être faits dans le pays.

Gestion des Ressources Humaines

La réputation du service public est en train de perdre son avantage compétitif en matière d'emploi à cause des accusations de népotisme, de corruption, d'incompétence et de tracasseries administratives. De nombreux citoyens souhaitent tout de même travailler pour l'Etat car un poste de fonctionnaire est supposé assurer un revenu plus important grâce à certains avantages économiques qui dépassent les simples revenus légitimes: pourboires ou cadeaux, pots de vin ou travail dans d'autres postes à temps partiel. Par conséquent, le concept de capacité à rendre des comptes et de contrôle des fonctionnaires est capital dans l'administration.

Le Code du Travail prévoit les obligations générales des employés telles que servir l'intérêt public, appliquer les lois et les réglementations et exécuter les instructions des supérieurs hiérarchiques, à moins que celles-ci n'enfreignent la loi. Les fonctionnaires sont également tenus de s'acquitter de leurs tâches avec professionnalisme et dans les délais. Si ces devoirs et ces obligations ne sont pas respectés, ils sont passibles de mesures disciplinaires.

Selon la loi libanaise, la corruption active ou passive est un acte criminel dont la sanction peut aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement, parfois accompagnés de travaux forcés ainsi que d'une amende égale à trois fois la valeur du pot de vin. Corrompre un haut fonctionnaire est également un acte criminel. La Commission Centrale d'Inspection est responsable de la lutte contre la corruption dans le secteur public (le procureur général est en charge du secteur privé).

Il existe trois organismes de contrôle au Liban:

Le Conseil du Service Civil

Les principales fonctions du Conseil du Service Civil sont:

- d'évaluer les besoins en personnel pour tous les ministères et d'aider à la préparation du budget de personnel;
- d'examiner et d'approuver les listes des candidats éligibles pour tous les postes de la Fonction Publique;
- de superviser et d'autoriser les promotions et les mutations;
- de conserver les dossiers du personnel;
- de concevoir et de mettre en œuvre un système d'évaluation des performances;
- de licencier les employés dont la performance n'est pas satisfaisante;
- de soumettre des propositions d'amélioration des politiques et des réglementations du travail;
- de développer un système de classification des postes;
- de déterminer les rémunérations des fonctionnaires;
- de conseiller le gouvernement sur la structure organisationnelle des différents ministères et organismes; et
- de former tous les fonctionnaires y compris à leur entrée en poste.

Le Conseil, créé en 1959, est souvent critiqué. Il ne servirait qu'à conserver les archives et passer les concours. Le public n'est pas très informé des postes vacants; peu de personnes sont donc au courant des ouvertures et le processus de sélection semble être très affecté par les interférences politiques et religieuses.

La Commission d'Inspection Centrale

Le décret-loi 115 de juin 1959 a permis la création de la Commission d'Inspection Centrale (CIC) rattachée au bureau du Premier Ministre. Elle est chargée de conduire des investigations et des inspections dans la Fonction Publique et d'infliger aux employés contrevenants un certain nombre de sanctions disciplinaires. La CIC a également pour charge de conseiller les différents ministères sur l'amélioration de leur structure organisationnelle, leurs méthodes et procédures de travail ainsi que sur la standardisation de l'aménagement et de l'équipement des bureaux. Enfin, elle contrôle et supervise les appels d'offres

pour les travaux ordonnés par tous les organismes publics à l'exception de l'armée et des forces de sécurité intérieures. La commission, en se basant sur ses investigations et ses inspections, a le pouvoir d'appliquer des sanctions disciplinaires telles que les blâmes, les retenues sur salaire, les reports de salaire, les suspensions sans salaire et les rétrogradations au sein du même grade. La CIC peut aussi renvoyer les employés en infraction vers la Cour des Comptes, le Conseil Disciplinaire Général ou encore les tribunaux ordinaires.

Cependant, les fonctionnaires sont rarement poursuivis pour corruption. Les rapports annuels du CIC mentionnent année après année les problèmes qui font obstacle à son travail, le manque de personnel et les ingérences politiques.

Le Conseil Général de Discipline

Le Conseil Général de Discipline est probablement l'institution la plus importante pour garantir la bonne conduite des hauts fonctionnaires à travers la poursuite et la sanction des employés en infraction.

Le Conseil est un organisme indépendant qui a pour mission de juger les employés accusés d'avoir violé les lois et réglementations en vigueur et de les sanctionner en conséquence. Le Conseil a le pouvoir d'infliger la sanction administrative qu'il juge appropriée, y compris le licenciement du service.

En novembre 2003, le directeur du Conseil a présenté le rapport annuel dans lequel il condamne le manque de surveillance et le népotisme au sein du gouvernement au Premier Ministre. Le rapport mentionne que la bureaucratie doit être modernisée, développée et transformée en administration moderne et efficace. Il affirme que plusieurs hauts fonctionnaires, organismes de contrôle et citoyens se sont plaints de la performance de l'administration. Les hauts fonctionnaires devraient assumer leurs responsabilités et prendre des mesures punitives au sein de leurs ministères plutôt que d'attendre la mise en place d'une réforme globale.

En plus des organismes de contrôle, les lois relatives à la corruption en vigueur au Liban sont:

Le Code Pénal qui régit la lutte contre la corruption, le trafic d'influence, le détournement de fonds et l'abus de pouvoir dans la section relative aux crimes commis à l'encontre de l'administration publique;

La Loi sur l'enrichissement illicite qui établit qu'un fonctionnaire de l'Etat s'enrichit de façon illicite lorsqu'il:

- accepte des pots de vin, fait usage du trafic d'influence, d'abus de pouvoir ou détourne des fonds tels que définis dans les articles 351 à 366 du Code Pénal, ou
- s'enrichit par un moyen frauduleux même s'il n'est pas illégal, ou
- bénéficie d'expropriations, de licences d'import-export et/ou plus généralement d'un quelconque privilège acquis par des moyens illicites, ou
- passe ou rompt un contrat, une licence et/ou un privilège par des moyens illicites.

Le Code du Service Public

Les lois, réglementations et codes de conduites ne sont pas suffisantes en soi. Leur application doit être contrôlée et des actions correctives et dissuasives doivent être mises en œuvre. Le contrôle devrait être réalisé à la fois en interne par la direction et en externe par des organismes de contrôle.

Gestion de l'Information

Une bonne administration est celle qui se met au service des citoyens, améliore la gestion des réclamations et s'applique à satisfaire leurs demandes et formalités. La création de l'Office Central d'Information Administrative constitue une étape vers l'amélioration de la performance des administrations et organismes publics au Liban, considérés comme l'outil principal de l'amélioration de la qualité du service offert aux citoyens. Ce centre fournit aux citoyens, par téléphone ou via Internet, les informations et les directives relatives à l'administration.

Un visiteur de l'Office Central peut s'attendre à trouver les services suivants:

- liste des documents nécessaires à la réalisation d'une formalité donnée,
- étapes, durée totale et frais nécessaires,
- formulaires devant être remplis par les personnes concernées,
- information générale sur les administrations et organismes publics ainsi que leurs adresses.
- messagerie électronique qui facilite l'interaction avec le public.

Un site internet a de plus été créé pour offrir au citoyen l'information sur l'administration libanaise, et plus particulièrement les étapes nécessaires à la réalisation des formalités dans les différents organismes et ministères libanais. Ce site permet aux citoyens d'accéder à l'information et les oriente vers les administrations régionales ou centrales appropriées. Il permet d'économiser du temps et de l'énergie et évite les duplications inutiles de formalités. Il permet aussi d'éliminer les failles à travers lesquelles les employés et les citoyens peuvent s'infiltrer pour s'approprier des bénéfices personnels aux dépens de la loi et du temps des autres citoyens.

L'Office Central d'Information Administrative a été conçu par l'Office d'Etat pour le Développement Administratif (OMSAD) comme une étape vers une "administration plus transparente". L'action de cet office n'ayant pas été évaluée, on ne sait pas si les citoyens sont au courant de son existence, ni s'il a pu contribuer à une meilleure transparence.

E-gouvernement: Un projet de e-gouvernement a été proposé pour bénéficier à plusieurs entités, et principalement au gouvernement, au citoyen, au commerce intérieur et extérieur, aux fonctionnaires ainsi qu'aux organisations internationales et aux institutions d'enseignement.

Le programme des Nations Unies pour le développement a également assisté OMSAR dans sa stratégie électronique (e-strategy) nationale. La première phase de l'évaluation

de la lecture électronique (e-readiness), basée sur les consultations avec le gouvernement, le secteur privé, l'industrie technologique, la société civile a été établie.

Selon l'OMSAD, le projet de e-gouvernement envisage la relation citoyen-gouvernement comme une relation de client à fournisseur. Par conséquent, les actions suivantes ont pour but la satisfaction du client:

- diminution du temps nécessaire aux transactions effectuées par l'Etat,
- accessibilité aux transactions de l'Etat,
- mise à jour des informations personnelles en un seul lieu (changement dans la situation familiale, changement d'adresse),
- stockage des informations personnelles et les avantages octroyés par le gouvernement dans une carte à puce distribuée par le gouvernement qui permettrait de réduire le temps passé à remplir le formulaire approprié,
- diminution du nombre de déplacements aux administrations et par conséquent du temps d'attente et donc amélioration de la productivité individuelle et nationale,
- création par le gouvernement de nouveaux canaux de communication pour la diffusion de l'information, l'offre de services, la mise à jour des informations personnelles et les procédures en cours.

L'introduction des réseaux, intra et global, connectés par Internet, a mis en évidence le rôle des technologies de l'information et de la communication dans la lutte contre la corruption et l'augmentation de la transparence. Si l'on garantit aux citoyens l'accès à l'information, ils pourront suivre les procédures et recevoir des réponses préprogrammées à leurs demandes sans avoir recours à un quelconque fonctionnaire. Les procédures de tous les citoyens seraient traitées de façon identique. Les citoyens pourraient donc avoir confiance en l'administration publique et n'auraient plus besoin des marchandages et des interventions pour obtenir quelque chose.

Ce projet en est encore à ses débuts.

Le gouvernement a réalisé l'importance de la relation administration-citoyen et a intégré ce concept dans le document "*Une stratégie pour le développement et l'amélioration de l'administration publique*", qui a été présenté par le Ministre d'Etat au Développement Administratif et approuvé par le Conseil des Ministres en septembre 2001. Ce document considère que l'adaptation de l'administration publique aux besoins des citoyens est l'un des principes fondamentaux d'une administration publique moderne.

Il mentionne également que le "le principe d'adaptation aux besoins des citoyens nécessite le passage d'un système bureaucratique à un système plus ouvert. L'adaptation de l'administration publique doit donc respecter le principe d'association entre le citoyen et l'administration dans le but de fournir de meilleurs services, de faciliter l'accès à l'information et d'adopter la transparence". (Rapport Annuel de l'OMSAR).

En décembre 2001, le Conseil des Ministres a approuvé le texte d'une "Charte du Citoyen". Cette charte constitue un cadre de référence pour la relation administration-citoyen en général. D'autres chartes spécifiques ont été créées pour d'autres secteurs administratifs et particulièrement pour les domaines de l'éducation et de la santé. La "Charte du Citoyen" comprend les éléments suivants:

- Rapidité et simplicité des procédures;
- Code d'éthique de la Fonction Publique;
- Code d'éthique du citoyen;
- Droit d'accès: transparence et lutte contre la corruption;
- Devoir de rendre compte et participation.

Dans un pays comme le Liban, la nécessité d'une telle charte est encore plus évidente. Selon l'OMSAD, le déclin de l'administration et le décalage entre l'administration publique et le citoyen est dû à plusieurs facteurs dont les plus importants sont:

- La mentalité qui prévalait durant la période du mandat français, et dans une large mesure pendant la période de l'indépendance, était plutôt celle de "l'administration qui gouverne" que celle "d'une administration au service des citoyens";
- Les ingérences politiques, le plus souvent marquées de confessionnalisme (qui s'était quelque peu apaisé durant la période de l'indépendance mais s'est intensifié durant la guerre civile). Les politiciens se sont approprié l'administration et l'ont utilisée à des fins personnelles. Par conséquent, l'administration publique est, dans une certaine mesure, devenue un outil servant son propre intérêt et ceux des politiciens et autres personnalités économiques influentes;
- Les méthodes et les procédures démodées, ardues, et compliquées qui, de l'avis général, constituent l'une des doléances principales des citoyens, et par conséquent, l'une des principales raisons du manque de confiance dans la capacité ou la volonté de l'administration à servir le citoyen et à améliorer ses relations avec l'Etat et l'administration.

En ce qui concerne l'accès à l'information, la transparence et la lutte contre la corruption, la charte mentionne que le citoyen a droit à:

- la transparence dans tout ce qui concerne les dépenses publiques en appliquant strictement les dispositions relatives à la transparence et à la publication des dépenses dans les différents médias;
- l'accès, dans les locaux de l'administration concernée, à une information publique (à condition qu'elle ne soit pas légalement confidentielle) sur l'activité de l'administration selon les lois et les réglementations en vigueur. De plus, toute personne morale ou physique est autorisée à copier et à publier ces documents partiellement ou en totalité, sous sa propre responsabilité, à condition que cela ne porte pas atteinte aux droits personnels et aux libertés de l'individu;
- l'accès à l'information et aux données dans les réseaux d'information. Pouvoir les commenter et les discuter. Les citoyens ont également le droit de contester, corriger ou

refuser la publication d'informations les concernant à conditions qu'ils puissent produire les justificatifs appropriés. De plus, les administrations et organismes publics ne sont pas autorisés à inclure dans leurs bases de données toute information personnelle ou privée sans le consentement de la personne concernée;

- l'accès au budget des administrations et organismes publics et des municipalités quinze jours après leur approbation et leur publication. Les comptes de l'année précédente, la liste des personnes en ayant bénéficié ainsi qu'un inventaire des biens doivent être joints au budget. Cette information doit être éditée sous forme de bulletin ou de poster sur le tableau d'affichage de l'administration /organisme /municipalité concernés;
- la possibilité de contester la perception de tout impôt ou taxe que le citoyen juge erroné ou mensonger. Celui-ci a droit à une réponse sans retard, dans les délais prévus par la loi. On doit l'aviser de toute citation, notification, communication, décision etc. en usant des moyens administratifs appropriés ainsi que des technologies de l'information et de la communication;

L'administration doit:

- informer de l'exécution des projets publics dont la valeur excède 50 fois le salaire minimum et d'afficher un tableau sur le site du projet contenant toutes les informations et données de base. Il faut également mettre les documents originaux à la disposition des citoyens au siège de l'administration concernée;
- respecter le droit des citoyens à bénéficier des services publics (eau, électricité, téléphone, hôpitaux, écoles...), ces derniers étant représentés par des associations ou des comités qui expriment leur opinion en ce qui concerne les services fournis;
- informer les citoyens qui en font la demande (à condition qu'elle soit motivée) sur les projets publics, par des documents authentiques et officiels, et plus particulièrement les informations statistiques existantes, dans la limite des lois et réglementations en vigueur;
- fournir aux tribunaux toute l'information nécessaire relative aux parties en litige, coopérer avec la justice et ne pas entraver son action;
- publier des rapports annuels et des bulletins d'information concernant l'activité et les réalisations des ministères et des administrations publiques;
- préserver la confidentialité des informations personnelles relatives aux citoyens, obtenues par les employés de la Fonction Publique dans le cadre de leurs fonctions. Ces informations ne doivent pas être utilisées à des fins personnelles;
- établir un système permettant aux fonctionnaires ainsi qu'aux citoyens de soumettre leurs suggestions pour améliorer et développer les procédures dans les différentes administrations;

En ce qui concerne le devoir de rendre compte et la participation, l'administration doit:

- garantir l'accès des citoyens, dans des délais acceptables et sans empêchement aucun, aux autorités habilitées à

recevoir et à examiner les réclamations. Ces autorités doivent fournir toutes les informations sur les procédures nécessaires pour faire ces réclamations et notamment les noms, adresse et téléphone de l'employé habilité à les recevoir. Elles doivent également traiter le citoyen de façon sérieuse, sans discrimination ni parti pris. De plus, l'administration doit reconnaître au citoyen le droit de recours aux autorités habilitées à recevoir les réclamations, aux membres du Parlement, aux différents organismes de la société civile, aux supports médiatiques et, dans les cas extrêmes, aux tribunaux;

- répondre rapidement et de façon simple et claire aux questions téléphoniques et/ou au courrier postal ou électronique des citoyens;
- mener des enquêtes de satisfaction annuelles pour monter la satisfaction/insatisfaction des citoyens concernant le niveau de performance et de service des administrations;
- accorder le droit aux employés de démontrer leur expérience professionnelle et de communiquer avec la société à travers les différents moyens définis par les dispositions légales et organisationnelles;
- faciliter et encourager la participation des fonctionnaires compétents à toutes les formations et à tous les événements scientifiques ainsi qu'à toutes les publications pouvant contribuer à l'amélioration de la relation entre les citoyens et l'administration;
- garantir l'exécution rapide des décisions de justice administrative au bénéfice des citoyens;
- renforcer l'image positive des fonctionnaires et éviter toute mesure sommaire (selon le principe de preuve de la culpabilité), qui outrepasserait la responsabilité administrative ou la capacité de rendre compte de la gestion de fonds publics. L'objectif sous-jacent étant d'éviter toute action pouvant faire du tort à la réputation d'un fonctionnaire et à celle de la Fonction Publique;
- établir des traditions et des mécanismes honorifiques pour récompenser les employés ayant travaillé dans l'administration publique ou étant en retraite, de façon à rehausser la réputation de la Fonction Publique pour gagner le respect des citoyens et attirer des jeunes compétents, aux valeurs morales élevées;
- améliorer les systèmes de reddition des comptes et de discipline afin de mettre en place le concept de responsabilité dans le service public;
- élaborer un code de conduite qui définisse clairement les règles éthiques qui devront être appliquées aux employés du secteur public;
- protéger les "déléateurs" des actes de harcèlement ou de vengeance qu'ils pourraient subir de la part des autres employés ou des citoyens, suite à la dénonciation de certaines infractions;
- permettre la participation des organisations de la société civile concernées dans la discussion des politiques de l'administration avant que celles-ci ne soient définitivement adoptées;
- établir un système de récompense annuelle des employés s'étant distingués dans leurs relations aux citoyens.

On peut dire cependant, et sans risque de se tromper, que rien de tout ceci n'a encore été appliqué. En fait, le Conseil des Ministres a approuvé le texte mais ne l'a pas rendu obligatoire pour les fonctionnaires. Produire une multitude de documents théoriques ne suffit pas à renforcer les relations gouvernement-citoyen. L'état des relations du gouvernement avec les citoyens ne peut pas être mesuré par le nombre de documents qu'un gouvernement publie. La question principale étant: que deviennent ces documents?

La société civile, les médias et les différents protagonistes internationaux ont aussi joué leur rôle dans cette tentative de changement. Les médias, relativement bien protégés par les lois et les ONGs, comptent parmi les instruments de promotion d'un niveau plus élevé de transparence et de reddition des comptes. Les journaux locaux notamment, ont joué un rôle majeur dans la demande de réforme et de réduction de la corruption ainsi que dans la divulgation de scandales impliquant des hauts fonctionnaires. Les journaux les plus importants ont beaucoup rapporté les scandales et autres cas d'espèce et ont collecté l'information sur les pratiques de corruption. Les ONGs elles, diffusent l'information sur le coût de la corruption pour le pays et tentent d'unir leurs efforts pour lutter contre la corruption.

Conclusion

Le Liban possède des lois et des réglementations imposant le devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion publique. Ces lois prévoient également la lutte contre la corruption, mais historiquement elles n'ont jamais été appliquées. Actuellement, le Liban n'est pas un signataire de la *Convention de la Lutte contre la Corruption de l'OCDE*.

Le programme des Nations Unies pour le développement assure actuellement un large soutien pour les réformes dans les domaines financiers et d'administration incluant essentiellement le renforcement des capacités et structures institutionnelles afin d'améliorer l'efficacité de l'administration centrale libanaise

De plus, en 1998, les Nations Unies ont créé un bureau pour le projet anti-corruption pour collaborer avec le gouvernement libanais à l'élaboration de lois et de réglementations destinées à sanctionner l'enrichissement illicite des employés en fonction. Très peu de progrès ont été enregistrés à cause du manque de volonté politique. Le projet sur l'Appui à la Stratégie Nationale de lutte contre la corruption a été démarré début 2000 dans le cadre du Programme Global contre la Corruption. Il comprend: (a) une évaluation nationale de l'étendue, du niveau, de la distribution, des causes et de la nature de la corruption; (b) une rencontre nationale d'intégrité visant à élaborer une stratégie nationale d'intégrité et un plan d'action anti-corruption; (c) une rencontre des donateurs. Le projet n'a jamais été achevé.

Le rapport d'évaluation mentionné ci-dessus, sorti en 2000, démontre le niveau de corruption dans le système poli-

tique libanais et ses conséquences dévastatrices sur l'économie et l'administration du pays. Le rapport estime que plus de 1.5 million de dollars sont gaspillés suite à la corruption insidieuse à tous les niveaux du gouvernement.

Les résultats de l'enquête mettent en évidence les détournements de fonds et de ressources humaines dans de nombreuses administrations. Ils montrent également le manque de transparence, de responsabilité et l'impunité qui permettent à la corruption de se perpétuer, et d'ébranler sérieusement la conscience civique.

En 1998, le *Annahar*, un quotidien en arabe, a fait réaliser un sondage pour déterminer l'opinion de la population sur la corruption et les meilleures façons de la combattre. Les résultats ont montré que le gouvernement était perçu comme le responsable principal de l'aggravation du niveau de la corruption au Liban. Les résultats du sondage étaient les premiers éléments écrits reflétant l'opinion de la population sur le phénomène de corruption. Ils font état d'accusations directes de hauts fonctionnaires corrompus par l'acceptation de pots de vin. Les personnes interrogées se sont également plaintes du manque de transparence et de reddition des comptes, non seulement dans le système administratif mais également dans le système judiciaire.

A aujourd'hui, on peut difficilement discerner un plan soigneusement élaboré ou un objectif à long terme établi par le gouvernement. Des réformes ont été entreprises dans le système administratif, mais elles se sont cantonnées à la vieille méthode de licenciement de quelques employés et de changement de quelques clauses des lois existantes. Ces réformes pourraient être mieux appliquées si l'on mettait en œuvre des méthodes créatives pour effectivement réformer l'administration.

Dans cet objectif, les recommandations générales suivantes sont proposées:

- Concevoir et appliquer des mécanismes clairs pour l'application effective des lois;
- Encourager les citoyens et les organisations de la société civile à dénoncer les cas de corruption et de malversations;
- Protéger ceux qui les dénoncent;
- Faciliter les procédures, réduire la taille et rationaliser les institutions gouvernementales;
- Améliorer le système de mérite dans l'administration;
- Restructurer les organismes de contrôle afin d'améliorer leur fonctionnement;
- Faire respecter un code d'éthique; et
- Adopter une Loi sur la Liberté d'Information.

MAROC

Dr. Azeddine Akesbi *

Introduction

Le Royaume du Maroc se situe au nord ouest africain ; il dispose d'une côte qui longe la méditerranée et l'atlantique sur environ 3000 km. Ses frontières sont limitées à l'Est par l'Algérie et au Sud par la Mauritanie. Sa superficie atteint environ 710 850 km², dont une part importante est couverte de zones montagneuses. Il est organisé en 16 régions subdivisées en 45 provinces et 26 préfectures. Sur le plan institutionnel, le Maroc dispose d'un régime parlementaire bicaméral¹.

La population du Maroc a atteint 29,6 millions d'habitants en l'an 2002, dont 56,6% est en milieu urbain.

Après avoir progressé de 6,3% en 2001, le produit intérieur brut, estimé en prix constants, a enregistré en 2002 une croissance de 3,2%. La contribution du secteur primaire au PIB est de l'ordre de 25% en 2002. La hausse des prix est restée contenue aussi bien au niveau de la consommation, qu'au stade de la production. L'augmentation de l'indice du coût de la vie a atteint 2,8% en 2002 au lieu de 0,6% 2001.

A fin décembre 2002, la dette intérieure s'est élevée à 197 milliards de dirhams, marquant une hausse annuelle de 8,2% et représentant 68% environ de la dette publique directe globale. La dette extérieure, est chiffrée à 92,8 milliards de dirhams (9,1 milliards de dollars). Par ailleurs, le taux de couverture des importations par les exportations a atteint 66,5% et le déficit budgétaire a été de 4,3%, en 2002. Ce dernier demeure important malgré l'apport de ressources budgétaires exceptionnelles au cours de ces dernières années. En effet, dans le cadre de la politique de privatisation, le Maroc a vendu, en 1999, une seconde licence de GSM qui a rapporté 11,5 milliards de dhs. En 2001, il a privatisé 36% de Maroc Télécom, opération qui a rapporté une recette de 23,34 milliards de dhs et récemment la privatisation de la Régie des tabacs a rapporté 14,08 milliards de dhs au trésor public.

Dans ce contexte le Maroc est appelé à relever de nombreux défis et notamment celui de la mise à niveau et de la transparence du fonctionnement de son administration et des mécanismes de son économie.

La suite du rapport est organisée en deux parties : une présentation succincte des objectifs et de la démarche méthodologique, présentation des données sur le secteur public et la politique de privatisation d'une part, le cadre général organisant les finances publiques et leur contrôle, la Cour des Comptes et les dispositions du code des juridictions financières de l'autre. La revue de la littérature présente et analyse ensuite les dispositions organisant les marchés publics, leur contrôle et leurs limites. Cette partie

offre également une présentation succincte de la situation et des dispositions juridiques relatives à la lutte contre la corruption au Maroc et les projets de réformes envisagés par le gouvernement marocain. Enfin des recommandations sont présentées en guise de conclusion.

Méthodologie

La population consultée est composée d'experts et de professionnels de haut niveau ayant une connaissance approfondie des sujets traités. Les mois de février et mars 2003 ont été consacrés à la phase d'identification des experts et personnes ressources, des contacts et la collecte des documents de base. A la fin de cette phase les questionnaires ont été testés. L'enquête directe a été réalisée entre le 15 avril et la fin juin. Souvent, pour chaque personne participant à l'enquête plusieurs contacts, relances par e-mail et rencontres ont été nécessaires pour remplir les questionnaires.

Importance du secteur public

Depuis le début des années 90, l'Etat a adopté une politique de désengagement au profit des opérateurs privés qui s'est manifestée par de nombreuses privatisations et la conclusion de contrats de gestion délégués dans les domaines des infrastructures et des services. Cependant, malgré cette politique, le poids du secteur public demeure important. Il représente 11,8% du PIB et son investissement se situe à 5% du PIB, soit l'équivalent de 89% de l'investissement du budget de l'Etat. Il emploie 156 962 agents permanents et 26 443 agents occasionnels.

Le secteur public offre une image dynamique. Il a connu depuis le début de la décennie 90 du siècle précédent, un mouvement de privatisation, mais également de création d'entités nouvelles.

Privatisations et concessions

Le programme de privatisation entamé en 1993, a porté sur 62 entités, soit 36 participations et 26 établissements hôteliers, pour un produit de 39 915 millions de DH. Le taux de réalisation du programme de privatisation est de 70%. 69% des opérations ont été réalisées après appel à la concurrence. 50% des sociétés et 20% des hôtels ont été cédés à des étrangers. Les trois récentes opérations de privatisations ont porté sur une seconde licence du téléphone mobile, Maroc Télécom (2001) et la Régie des tabacs (2003).

Le désengagement de l'Etat du secteur public s'est fait également par le biais de concessions. Des contrats importants de concessions ont été conclus dans les domaines de la production et la distribution de l'énergie (Groupement ABB-CMS, 1998, LYDEC, 1997), REDAL, en 1999), la gestion déléguée des autoroutes, le ramassage des déchets domestiques...

Parallèlement à la politique de privatisation et de concessions, le secteur public s'est développé par la création de nombreuses institutions dont notamment le Fonds Hassan II pour le développement Economique et Social et 16 aca-

* Dr.Azeddine Akesbi, Professeur au Centre d'Orientation et de Planification de l'Education (COPE), Casablanca, Maroc.

démies régionales d'éducation et de formation (AREF). Après la présentation du secteur public, de son étendue et de son évolution récente, nous abordons, dans la section suivante, l'organisation générale des finances publiques et leur contrôle.

Cadre général organisant les finances publiques et leur contrôle

La constitution et la loi organique des finances

La constitution du Maroc, modifiée en 1996, définit les grands principes qui organisent les finances publiques². Dans ce sens, elle souligne, dans son article 17, que « tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir »³.

De son côté, la loi organique des finances⁴ précise avec beaucoup de détails les règles de base régissant les finances publiques au Maroc. L'article 1 de cette loi indique que la « la loi de finances, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, dans les limites d'un équilibre économique et financier qu'elle définit ». Trois types de lois de finances sont signalées : la loi de finances de l'année ; la loi de finances rectificative et la loi de règlement (article 2). Seules des lois de finances dites rectificatives peuvent, au cours de l'année, modifier les dispositions de la loi de finances initiale. (Article 4). En règle générale, toutes les recettes et toutes les dépenses publiques sont affectées au budget général de l'Etat. Toutefois, certaines peuvent être affectées à certaines dépenses dans le cadre des budgets de services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA), de comptes spéciaux du trésor (CST) ou de procédures comptables particulières (article 9). L'activité des SEGMA doit tendre essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération (article bis 16). Les CST ont pour objet soit de décrire des opérations qui, en raison de leur spécialisation ou d'un lien de cause à effet réciproque entre la recette et la dépense, ne peuvent être incluses dans le cadre du budget général (Article 17). Ils sont créés par la loi de finances, mais il est possible, en cas d'urgence, qu'ils soient créés par décret et soumis au parlement pour ratification dans la plus proche loi de finances (Article 18).

Le projet de loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de l'une des deux chambres du parlement, au plus tard, soixante-dix jours avant la fin de l'année budgétaire en cours. Il est accompagné d'un rapport exposant les grandes lignes de l'équilibre économique et financier, de documents concernant les dépenses du budget général, les opérations des comptes du trésor, les services de l'Etat gérés de manière autonome et les établissements publics (article 33). En règle générale, les dépenses ne peuvent être engagées, ordonnées et payées que dans la limite des crédits ouverts. Quelques exceptions à cette règle sont précisées par l'article 41 de la Loi organique des finances. Cette dernière prévoit la loi de règlement qui « ... constate le montant des décaissements des recettes et des

ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année ». Elle doit être déposée « sur le bureau d'une des deux chambres du parlement, au plus tard, à la fin de la deuxième année budgétaire qui suit l'année d'exécution de la loi de finances ». Le dépôt de la Loi de règlement est accompagné d'un rapport de la Cour de Comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du royaume (article 47). Dans la réalité la loi de règlement est une simple formalité qui se fait avec un retard de 5 à 8 années.

Organisation du contrôle financier et budgétaire

Le contrôle général des engagements et des dépenses de l'Etat (CED)

Il existe différents types et organismes de contrôles. Un contrôle à priori et un autre à posteriori. Ce dernier doit théoriquement se faire dans le cas de la loi de règlement, par les inspections générales des finances ou les inspecteurs généraux des ministères ainsi que par la Cour des Comptes. Au Maroc, l'essentiel du contrôle qui se fait actuellement est un contrôle à priori et de visa. Il est assuré par le contrôle général des engagements et des dépenses de l'Etat (CED)⁵. Il existe 50 contrôleurs régionaux et provinciaux.

Les reproches faits au CED portent sur le caractère formel et tatillon du contrôle. En outre, malgré l'existence d'un dispositif de contrôle impressionnant, la presse signale régulièrement différentes anomalies dans la gestion des deniers publics, des cas flagrants de corruption, des zones de flou entre l'intérêt public et les intérêts privés: cas de cumul d'une fonction publique et d'une fonction dans une entreprise privée, cumul de fonctions exposées à des conflits d'intérêt. On note également l'absence d'un système de contrôle contraignant pour les hauts commis de l'Etat⁶.

La Cour des Comptes et le code des juridictions financières

Sous le protectorat, le contrôle juridictionnel était exercé par la cour des comptes française, malgré la création de la commission locale marocaine des comptes, le 21 janvier 1932⁷. Cette structure n'a apparemment jamais fonctionné.

La cour des comptes du Maroc, créée en 1979, est aussi restée paralysée pour des raisons internes⁸ et externes. La constitution qui dans son article 96 précise que la Cour des Comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances, sanctionne, le cas échéant et assiste le Parlement et le Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence. Elle rend compte au Roi de l'ensemble de ses activités (article 97). La constitution révisée en 1996 a introduit les cours régionales des comptes qui sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales et de leurs groupements (article 98).

L'adoption récente du code des juridictions financières⁹ apporte des nouveautés dans ce domaine ; il est susceptible de renforcer le rôle de cette institution. Ce code¹⁰ est considéré porteur d'une vision globale du système de contrôle supérieur des finances publiques. Il indique de manière plus précise les différents types de contrôles exercés par la cour des comptes :

- Le contrôle intégral sur la gestion des services de l'Etat, des collectivités locales et leurs groupements ainsi que sur les autres organismes dans lesquels des entités publiques possèdent une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision;
- Un contrôle de l'emploi des fonds publics gérés par des organismes subventionnés ou à faible participation publique ;
- Un contrôle sur l'emploi des fonds publics collectés par appel à la générosité publique.

La nouvelle mission d'assister le Parlement et l'Exécutif est précisée et les modalités de son exercice sont explicitées. Le rapport annuel de la Cour des comptes qui retrace l'activité des juridictions financières, est présenté au Roi par le premier Président de la Cour des comptes ; il est ensuite publié au Bulletin officiel. Les arrêts de la Cour condamnant à des amendes peuvent être publiés sur l'initiative de la cour.

La cour des comptes dispose d'un budget unique inscrit au budget général de l'Etat ; il est exécuté par le Premier président de la Cour, institué ordonnateur. Ce dernier peut déléguer sa signature et instituer les présidents des Cours régionales sous ordonnateurs. Le contrôle de l'exécution est assuré à posteriori par une commission présidée par l'Inspecteur général des finances et composée en outre du directeur du budget et du contrôleur général des engagements et dépenses. Certains spécialistes se demandent dans quelle mesure cette disposition est compatible avec l'indépendance de la cour des comptes.

8 cours régionales des comptes sont en cours de mise en place¹¹. Leur champ d'investigation est vaste. Il couvre les collectivités locales et leurs groupements, les établissements publics relevant de leur tutelle, les entreprises concessionnaires ou gérantes de service public local ainsi que les entreprises dont le capital est souscrit par des collectivités locales, des groupements et des établissements publics locaux.

La Cour peut inscrire dans son programme, à la demande du Premier ministre, les missions d'évaluation de projets publics et de contrôle de la gestion de l'un des organismes soumis à son contrôle. Le contrôle de la Cour sur l'emploi des fonds collectés par appel à la générosité publique s'exerce à la requête du Premier ministre.

Responsabilité des ordonnateurs et des comptables

Avec le nouveau code des juridictions financières, la responsabilité des ordonnateurs est également engagée. Ils

peuvent aussi subir des sanctions qui peuvent être prises à leur encontre par la cour des comptes ou les cours régionales des comptes. Le ministre des finances peut, au vu des constatations faites lors des contrôles qui lui sont dévolus par les lois et règlement en vigueur, déclarer débiteur le comptable public pour le montant du déficit de caisse, du manquant en valeurs, d'omissions dans le recouvrement d'une créance publique ou du paiement irrégulier d'une dépense publique (articles 8).

Les marchés publics

L'intervention publique se manifeste également dans le cadre des marchés publics. Au Maroc ces derniers représentent entre 15 et 16% du PIB et contribuent ainsi fortement à l'activité économique du pays.

Le décret de 1998 définit les règles de passation et de gestion des marchés publics. Il fait obligation à l'administration de rendre public au cours du premier trimestre de chaque année budgétaire, à titre indicatif et dans un but d'information, le programme prévisionnel qu'elle envisage de lancer au titre de l'année budgétaire considérée. Tout appel d'offre ouvert doit faire l'objet d'un avis de publicité: dans deux journaux dont un en arabe et à diffusion nationale et ce 21 jours francs au moins avant la date fixée pour la réception des offres.

Une circulaire est adressée en lettre recommandée à tous les concurrents que le maître d'ouvrage décide de consulter; l'envoi doit être effectué au moins 15 jours francs avant la date d'ouverture des plis.

Les dossiers d'appel d'offres doivent être mis à la disposition des candidats dès la parution du premier avis d'appel d'offres et jusqu'à la date limite de remise des offres.

Le soumissionnaire peut demander au maître d'œuvre des éclaircissements ou des renseignements sur le dossier d'appel d'offres. La même information doit être communiquée à tous les concurrents ayant retiré l'appel d'offres aux mêmes conditions.

Chaque concurrent éliminé peut demander, par écrit, les motifs d'élimination de son offre et ce 7 jours après la réception de la lettre l'informant de son élimination. L'administration est tenue de répondre dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception de la demande. Le décret des marchés publics de 1998 prévoit des cas particuliers comme les cas du concours, l'utilisation des bons, les marchés négociés...

En général, la réglementation et la procédure des marchés publics au Maroc sont jugées précises et de qualité.

Limites des marchés publics et du contrôle financier

Un article de Nouredine El Aoufi¹² basé sur des entretiens avec des professionnels ayant une expérience des marchés publics a souligné que le décret de 1998 sur les marchés publics a amélioré la situation sur certains points, mais cette enquête a également montré l'existence d'un grand écart entre les dispositions légales et la pratique. Une grande diversité de techniques est utilisée pour

contourner les dispositions réglementaires. L'auteur dit que pour favoriser un concurrent, il est possible :

- d'établir un barème de notation des offres techniques favorable au candidat que l'on souhaite privilégier ;
- de différer, sous des motifs fallacieux (photocopieur, ordinateur, machine à écrire en panne...), et avec la complicité du secrétariat, la remise du dossier d'appel d'offres à certains candidats ;
- d'écarter un concurrent, lors de la commission d'ouverture des plis, en procédant à un examen tatillon des dossiers administratifs et en émettant, pour certaines pièces du dossier, des exigences sans commune mesure avec leur importance (signatures légalisées pour les attestations...);
- Recours au « saucissonnage » des marchés en bons de commande... ;
- Même au stade du règlement, il s'avère parfois « nécessaire » de payer l'ordonnateur, pour obtenir l'attestation de réalisation et à l'agent comptable ou au percepteur, pour obtenir la mise en paiement des sommes dues ou pour activer leur liquidation.

L'obligation de passer par la procédure des marchés publics peut également être contournée en abusant de certaines procédures autorisées :

■ *marchés par entente directe*: il suffit que l'ordonnateur justifie, par un certificat administratif, sa décision de faire appel à une entreprise déterminée pour des raisons de confidentialité, de confiance ou de spécifications techniques particulières ;

■ *marchés cadre*: pour des fournitures régulières de certaines marchandises (gas-oil, fournitures de bureau par exemple) ; dans ce cas c'est l'ordonnateur qui apprécie lui-même la capacité du fournisseur à exécuter les prestations avec régularité et qui reste donc maître de la décision d'attribution du marché ;

De leur côté, des responsables consultés considèrent que les faiblesses constatées des marchés publics sont associées à un manque sur le plan des capacités de gestion de l'administration, mais également du secteur privé. Ceci concerne également les faiblesses relatives à la programmation et l'exécution.

L'ampleur et dispositions de lutte contre la corruption au Maroc

Résultats des enquêtes d'intégrité

La corruption est fortement développée dans les marchés publics mais aussi dans l'ensemble des secteurs de l'administration et les activités économiques. Tel est la conclusion qui s'impose de la couverture de la presse¹³, de déclarations officielles et des enquêtes d'intégrité effectuées par Transparency-Maroc.

Les études d'intégrité se sont appuyées sur une double approche: quantitative et qualitative. La taille de l'échan-

tilon de l'enquête ménage était de 1000 unités et l'enquête sur la perception de la corruption par les entreprises¹⁴ a été réalisée auprès de 320 entreprises du secteur formel et 80 interviews dans le secteur informel.

Les ménages enquêtés ont été invités à exprimer leurs perceptions relatives au phénomène de la corruption. Auparavant, ils étaient sollicités au sujet des grands problèmes du pays. Dans ce sens, ils ont signalé que le chômage vient en tête, jugé très important par 93% des répondants, suivi par le coût de la vie (76%). La *corruption dans le secteur public*, citée par 72% des interviewés, a été classée en quatrième place parmi les plus importants problèmes du pays;

Tableau : Problèmes jugés parmi les plus importants du Maroc

| Problèmes | Très important | Important | Peu important | Pas du tout important |
|---|----------------|-----------|---------------|-----------------------|
| 1. Chômage | 93% | 5% | 1% | 1% |
| 2. Coût élevé de la vie | 76% | 16% | 6% | 2% |
| 3. Problème de déchets, de propreté des lieux communs et de pollution | 74% | 17% | 5% | 3% |
| 4. Corruption dans le secteur public | 72% | 15% | 4% | 2% |
| 5. Corruption parmi les hommes politiques | 54% | 17% | 5% | 4% |
| 6. Corruption dans le secteur privé | 50% | 18% | 1% | 8% |

Source : Enquête ménages – Transparency Maroc

Les entrepreneurs marocains – dans le cadre de l'enquête des entreprises - consultés ont également souligné l'existence de la corruption à une grande échelle, dans la plupart des secteurs. Par ailleurs, la majorité des enquêtés a considéré que l'évolution de la corruption au Maroc est préoccupante. Elle s'est accrue au cours des 3 années précédentes l'enquête, confirmant les résultats de l'enquête ménage.

Dispositions juridiques relatives à la lutte contre la corruption¹⁵

Le code pénal marocain distingue différents types de comportements assimilables à la corruption. En plus de la corruption, figurent la concussion et le trafic d'influence ainsi que les détournements et la prise illégale d'intérêts¹⁶. Il distingue également la corruption passive (qui est le fait de la personne corrompue qui reçoit / le fait pour une personne de monnayer ses fonctions ...) et la corruption active (la personne qui donne). Une peine uniforme est réservée aux deux cas. La corruption est souvent assimilée au comportement des fonctionnaires. Il y a corruption dès lors qu'il y a utilisation de la fonction, quelle que soit sa nature au profit d'intérêts privés. En fait le code pénal marocain prévoit la sanction des fonctionnaires (article 248), mais aussi des employés des entreprises privées

(Article 249). Par ailleurs, la loi électorale punit les achats de voix lors des opérations électorales.

Les infractions sont en général jugées par les tribunaux de droit commun. Toutefois, certaines personnes ou certaines infractions échappent aux tribunaux de droit commun et relèvent de tribunaux d'exception. Dans le cas des fonctionnaires, si les avantages consentis à la personne corrompue ont atteint ou dépassé 25 000 dirhams, la Cour Spéciale de Justice (CSJ) devient compétente.

La Cour Spéciale de Justice a été créée en 1965 et réorganisée en 1972. C'est une juridiction contestée et qui fait l'objet de nombreuses critiques¹⁷. De nombreux spécialistes et représentants de la société civile la qualifient de juridiction d'exception. Elle juge les fonctionnaires de l'Etat. Les peines sont beaucoup plus lourdes que dans le cas des tribunaux de droit commun.

Parmi les critiques formulées à l'adresse de la loi en matière de corruption, il y a le fait qu'elle ne fait pas de différence entre la petite et grande corruption et entre celui qui est "rançonné" (obligé pour régler ses besoins de citoyen) et celui qui cherche à obtenir des privilèges « Dans ces infractions, pour le droit, il n'y a pas de victime mais deux coupables encourant tous deux une sanction ».¹⁸

D'autre part, les poursuites devant la cour spéciale sont laissées à la discrétion du ministre de la justice. Ne peuvent se constituer partie civile que les administrations publiques, les offices et les établissements placés sous le contrôle de la puissance publique qui se considèrent lésés par l'infraction, mais non les simples particuliers.

En outre la cour spéciale ne peut en aucun cas accorder le sursis à l'exécution de la peine¹⁹ (article 26 du dahir). Le ministre de la justice actuel partage ce diagnostic. Il dit que le ministre de la justice est le seul habilité à déclencher l'action publique devant cette cour : « c'est évidemment cette prérogative exclusive accordée au ministre de la justice qui renforce son caractère de juridiction d'exception ».

Ainsi, le besoin de réformer certaines dispositions juridiques et la cour spéciale de justice est largement accepté. Ce point est repris dans la conclusion de l'analyse de Michèle Zirari. Mais l'auteur considère que le dispositif juridique de lutte contre la corruption (au sens large) est important, des failles et des réformes visant l'amélioration du dispositif sont souhaitables, mais le plus important est d'assurer l'indépendance de la justice et d'appliquer les lois : « faire, refaire, amender, modifier les lois n'est certes pas toujours inutile mais le plus important c'est de les appliquer ».

Projets de réformes

Projets de réforme de l'administration

L'actuel gouvernement a mis en place une commission interministérielle pour la modernisation de l'administra-

tion. Les projets du gouvernement s'articulent autour de quatre grands axes fondamentaux qui sont la déconcentration, la simplification des procédures, la lutte contre la corruption et la mise à niveau technologique de l'administration.

L'engagement dans le domaine de la moralisation de la vie publique est envisagé par :

- l'instauration des valeurs d'éthique dans l'administration,
- le renforcement de la transparence dans la gestion, et
- l'éradication de l'enrichissement illégitime.

Les propositions avancées sont inscrites dans le cadre de la construction d'un système national d'intégrité. Elles portent sur :

1. La promulgation d'une « loi de lutte contre la corruption ».
2. L'activation des dispositions de la loi relative à la déclaration par les fonctionnaires, le personnel des collectivités locales et les établissements publics des biens immobiliers et des actions²⁰;
3. L'activation (rendre effectif) de l'article 16 du statut général de la fonction publique qui porte sur l'interdiction de l'existence d'intérêts non légitimes des fonctionnaires dans les relations financières de leurs administrations. Ceci est en mesure de limiter les cas de conflits d'intérêt.
4. La préparation d'un code d'éthique du ministère chargé de la modernisation des secteurs publics. Il servirait autant que base de consensus et d'engagement pour le respect de l'éthique au sein de ce ministère. Il est également suggéré de généraliser l'élaboration des codes d'éthique à d'autres départements.
5. La mise en œuvre de la loi faisant obligation aux administrations publiques et les collectivités locales de justifier les décisions administratives négatives afin de garantir – à tout citoyen - le droit de connaître les raisons du refus par écrit.
6. La consolidation du droit des citoyens pour l'accès aux informations, les documents et dossiers administratifs;
7. L'obligation faite à l'administration d'accorder un intérêt et une suite aux réclamations et demandes écrites – dont la source est connue – concernant un service relevant des ses compétences et de fournir une réponse dans des délais précis.
8. Exécution des jugements et les décisions judiciaires par les administrations, les collectivités locales, et les établissements publics et la mise en place des instruments pour atteindre cet objectif.
9. L'évaluation des performances des établissements publics et l'adoption d'un plan d'action dans chaque département faisant place aux analyses coûts-avan-

tages, institutionnelles et assurant l'information des citoyens des résultats de la gestion des deniers publics.

10. La création d'un instrument efficace et pratique de gestion, de contrôle et de suivi des deniers publics.

Ces dispositions seraient mises en œuvre, selon le ministre de la modernisation du secteur public, selon une approche qui repose sur le dialogue dans le cadre d'un réseau qui rassemble des groupes de travail comprenant les services centraux, les représentants des services déconcentrés, des représentants du parlement et des représentants des utilisateurs des services.

La réforme de l'administration est conçue dans un cadre qui affirme la priorité accordée à l'efficacité et la qualité des services ; la gestion des affaires publique serait guidée par la recherche de la performance et l'instauration de l'obligation de rendre compte. Cette orientation serait mise en œuvre par la préparation et l'adoption notamment :

- De cahiers de charges relatifs à l'offre de services publics pour les citoyens et les utilisateurs ;
- Du port obligatoire de badges identifiant le personnel de l'Etat ;
- La mise en place d'un numéro vert pour répondre aux questions des citoyens relatives aux dispositions et procédures administratives et pour écouter leurs réclamations ;
- Des mécanismes précis pour l'interpellation des gouvernants ;
- La promotion d'organismes chargés de l'audit et le contrôle à posteriori ;
- Le développement de l'administration électronique pour faciliter l'accès des citoyens aux services : activation de la mise en œuvre de E-Maroc et Adminet.
- L'élargissement des attributions de la commission centrale des marchés publics qui aura pour attributions le contrôle et suivi des résultats, l'audit des marchés et la réception des réclamations.

L'orientation officielle retenue consiste à agir par l'adoption de mesures concrètes à court terme. Ceci concerne les procédures administratives les plus utilisées par les citoyens marocains. Le ministère de la modernisation des secteurs publics a dénombré 512 procédures. Des aménagements ont été entamés sur ces procédures. La priorité est accordée aux pièces administratives courantes²¹: passeport²², carte d'identité nationale, etc. Une campagne d'explication et de sensibilisation autour de la loi 03-01 relative à la motivation des décisions administratives est prévue.²³

Restructurations et réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP

Les actions de réforme envisagées dans le secteur public sont centrées sur trois axes :

- a) les restructurations stratégiques, opérationnelles et financières ;
- b) l'amélioration de la gouvernance ;
- c) le désengagement de l'Etat des activités pouvant être mieux assurées par le secteur privé.

Dans le cadre du premier axe, il y a lieu de signaler la programmation de la libéralisation du secteur des transports, la réforme du secteur touristique, du secteur de l'audiovisuel entamée par l'adoption d'un texte de loi qui a supprimé le monopole de l'Etat dans ce domaine. Cette disposition devrait être suivie par la libéralisation et la mise en place d'un organisme de régulation. Une harmonisation des statuts des EEP à caractère sociétaire est engagée avec la loi sur les sociétés anonymes. Les entreprises publiques exerçant dans un environnement concurrentiel ou destinées à l'être à court terme, seront dotées d'un conseil d'administration avec à leur tête un PDG.

Les services de l'Etat gérés de manière autonome

Dans le cadre de la modernisation de la gestion publique (l'adoption de la loi de finances 2002) de nouveaux dispositifs budgétaires axés sur la logique de résultats et applicables également aux services de l'Etat gérés de manière autonomes (SEGMA²⁴) ont été mis en place : les concepts de globalisation des crédits et de la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés. Pour bénéficier de ces dispositifs le SEGMA doit satisfaire trois conditions:

- procéder à la restructuration de la morasse budgétaire;
- définir des indicateurs d'objectifs permettant d'établir un lien entre les crédits alloués aux actions et projets programmés et les résultats visés;
- évaluer les réalisations.

A noter également la simplification des procédures de gestion financière et d'amélioration des processus de programmation en matière de reports des crédits introduits par la modification de l'article 23 bis du décret n° 2-98-401 du 26 avril 1999, relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances.

Réforme de la justice

Le projet de réforme du système judiciaire est en discussion publique depuis plusieurs années. Selon le ministre de la justice Mohamed Bouzouba, le premier objectif à atteindre en matière de réforme de la justice est de rétablir la confiance entre l'administration centrale et l'ensemble de l'appareil judiciaire. Deuxièmement, il faut mobiliser les cadres judiciaires et obtenir leur adhésion²⁵. Des progrès dans ce domaine conditionnent l'établissement de relations plus équilibrées entre l'Etat et les citoyens et plus de transparence dans la gestion des affaires publiques. En ce qui concerne la lutte contre la corruption et les détournements des deniers publics, elle passe en particulier par une réforme de la Cour spéciale de justice.

Programme national de gouvernance

Le programme national de gouvernance (PND) a été lancé en 1998. Il est le résultat d'un partenariat du gouvernement marocain avec le PNUD. En 1997, la collaboration a été engagée sur 6 programmes sectoriels pilotes de gouvernance (la cour des comptes, la cour suprême, le parlement, la gestion décentralisée dans une commune rurale...). Mais très vite, le constat a été fait du manque de stratégie nationale en matière de gouvernance pouvant servir de cadre à l'ensemble de ces programmes. Aussi, il a été décidé de consacrer un programme spécifique à la définition de cette stratégie (PND). Selon le directeur de la planification au département de la prévision économique, la stratégie de gouvernance est en cours d'élaboration; elle devrait être articulée avec les 5 pôles de mise à niveau²⁶ que pilote le Ministère des affaires générales et de la mise à niveau économique et avec le chantier lancé par le Ministère de la modernisation des secteurs publics. Ce qui est requis, c'est de mobiliser le potentiel existant, de mettre en place un processus de prise de décisions transparent et cohérent et de parvenir à des mesures opérationnelles à différents niveaux. Cependant, selon plusieurs interviewés, c'est la capacité de l'administration à mettre en œuvre les projets programmés qui pose le plus de problème.

Conclusion

Cette étude, à travers la réalisation de la revue de la littérature et l'enquête directe, a montré que le Maroc dispose d'une législation importante, parfois sophistiquée, dans les domaines des finances publiques et du budget, la gestion des marchés publics, la lutte contre la corruption... Ceci est un fait établi, mais il ne parvient pas à empêcher une forte présence de la corruption²⁷ dans de nombreux secteurs et domaines, ni des dysfonctionnements sérieux de l'appareil administratif et du système judiciaire.

Depuis quelques années, le gouvernement marocain reconnaît l'existence de ces problèmes et la nécessité de réformer l'administration, la justice et le système de gouvernance d'une manière générale. Des projets ambitieux qui touchent des domaines divers sont en cours de conception.

La recommandation centrale que peut proposer cette étude à l'adresse des pouvoirs publics marocains serait d'agir dans le sens de rendre effectif, l'application et la consolidation des dispositions existantes (dispositions relatives aux marchés publics, réglementation anti-corruption, justification des décisions de l'administration...). A titre d'exemple, une loi de règlement est prévue dans le cadre de la loi organique des finances, mais elle est préparée et déposée après 5, 8 et même 10 ans de son exécution²⁸, ce qui dans les faits enlève au pouvoir législatif une attribution importante de contrôle des finances publiques et de l'exécutif. Aussi, il est crucial de changer cette culture non conforme à l'esprit et la démarche de rendre compte.

L'effectivité de la loi et des règlements nécessite et implique une réforme de la justice

Le dépassement de situations d'impunité et la réforme du mode de gouvernance allant dans le sens de l'établissement d'une relation équilibrée entre les pouvoirs publics et citoyens, basée sur le respect de la loi et l'obligation de rendre compte. Concrètement, ceci signifie de promouvoir l'indépendance de la justice, de réformer ou supprimer la Cour Spéciale de Justice, d'améliorer les conditions de travail dans les tribunaux, d'accélérer l'application des jugements...

Le gouvernement marocain dispose actuellement de nombreux projets de réformes qui portent sur l'administration, l'accès des citoyens à l'information – notamment par le biais des NTI -, la simplification des procédures... *L'ensemble de ces projets devrait être appuyé, mis en œuvre et inscrit dans le cadre d'une stratégie globale et coordonnée. Les différentes parties concernées (départements ministériels, secteur privé, société civile et ONG spécialisées).*

Un cadre de concertation et de partenariat doit être mis en place et assurer les conditions de sa pérennité. Les mesures adoptées, devraient être accompagnées dans leur mise en œuvre par des moyens adéquats : ressources matérielles, humaines, un travail de sensibilisation et de formation.

Des efforts appréciables ont été réalisés ces dernières années pour améliorer l'efficacité et la transparence des marchés et des achats publics. A l'usage des lacunes ont été constatées; elles font l'objet d'étude par une commission composée de représentants de l'administration et du secteur privé pour dépasser les principaux points litigieux (délais de paiement, intérêts moratoires...)²⁹. Ce partenariat doit être renforcé et élargi par l'implication des ONG concernées (associations professionnelles, Transparency-Maroc...)

La refonte du décret-loi sur les conditions de passation des marchés publics devrait prendre en compte notamment: le nombre important des concurrents éliminés au stade de l'examen du dossier administratif. Dans ce sens, il est recommandé de prévoir un délai pour compléter le dossier;

Dans le domaine du contrôle il est recommandé de :

- Elargir les attributions des commissions des marchés qui devront être chargées du contrôle des réalisations, de la mise en place des normes pour les achats ;
- définir au moins dans sa version minimale la manière d'évaluer et d'auditer ;
- Rendre effectif la disposition actuelle d'auditer les marchés de plus de 5 millions de dh.
- Consolider et élargir modalités de contrôle plus souples : visa avec observation, visa comptable simpli-

fié pour des montants ne dépassant pas 5 000 dh, visa groupé en début d'année.

- renforcer et développer le contrôle financier interne dans l'administration ;
- Développer des états financiers actualisés et analytiques ;
- Revoir les attributions des IGM dans le sens de leur assurer une plus grande indépendance de la hiérarchie.

Dans le domaine de la lutte contre la corruption et la promotion de l'éthique, il est recommandé de :

Préparer et promulguer une loi anti-corruption qui prévoit des mécanismes pour corriger les anomalies actuelles, notamment en protégeant les victimes de la corruption.

D'autre part, parmi les causes signalées du développement de la corruption figurent: l'absence d'une conscience professionnelle, le développement des attitudes qui privilégient l'intérêt personnel et le traitement des lois avec légèreté...pour faire face à cet aspect, en plus de la mise en place d'une loi anti-corruption et le développement des sanctions, il est très important de développer le côté préventif par l'élaboration des codes de bonne conduite et d'éthique, de prévoir les dispositions de leur mise en œuvre et de leur suivi.

Le volet préventif (et informationnel) peut être développé par la modification de la loi sur la déclaration du patrimoine et la définition des mécanismes qui permettraient de l'utiliser autant que moyen de dissuasion et de surveillance des richesses acquises de manière illégale.

Enfin, il est fondamental de développer une politique de communication au service de la transparence dans les affaires publiques et d'accès des citoyens à l'information. Plusieurs dispositions peuvent être formulées pour matérialiser cette orientation :

- Elaboration précise des droits des citoyens en matière d'information ;
- assurer la pluralité et l'indépendance de la presse et des mass médias ;
- Assurer un rôle aux ONG et associations des droits humains dans ce domaine ;
- Mettre en place un portail national ayant pour fonction de fournir l'information aux citoyens.
- Prévoir un site qui centralise les appels d'offres des marchés publics lancés par l'administration.

Références

¹ Le Gouvernement actuel est présidé par le Premier ministre Driss Jettou qui a été nommé en novembre 2002. Le gouvernement est composé de 38 membres dont 4 secrétaires d'Etat. Il est formé d'une coalition de 6 Partis politiques (et des ministres indépendants ou de souveraineté) : USFP (8), Istiqlal (8), RNI(6), MP (3), PPS (2), MNP (2).

²Extraits de la constitution du Royaume du Maroc révisée par référendum du 13 septembre 1996.

³ Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement Collection « Guide de gestion », 12, 2002. Le budget et de l'Etat : préparation, exécution, contrôle. Textes et documents réunis et coordonnés par Mohamed Benyahya.

⁴ Dahir n° 1-98-138 du 26 novembre 1998 portant promulgation de la loi organique n° 7- 98 relative à la loi de finances, BO n° 4644 du 3-12-1998

⁵ Extraits du décret n°2-75-839 du 30 septembre 1997, relatif au contrôle des engagements de dépenses de l'Etat. BO n° 3297 du 7/1/1976. Le CED a pour objet :

1° de contrôler la régularité des propositions d'engagement de dépenses conformément aux dispositions de l'article 11 ; 2° d'informer le ministre des finances sur les conditions d'exécution du budget ; 3° d'apporter son concours et son aide aux services de gestion et notamment aux services de marché (article 3). Il intervient préalablement à tout engagement et prend différentes formes : un visa donné sur la proposition d'engagement de dépense ; un visa avec observation (...), à charge pour l'ordonnateur ou le sous-ordonnateur d'en tenir compte, sans que ce visa avec observation ne soit suspensif du paiement de la dépense concernée.... l'apposition d'une mention de certification ; un refus de visa motivé. Le contrôleur général et les contrôleurs vérifient que les propositions d'engagement de dépenses sont faites sur un crédit disponible, ont une nature conforme à la rubrique budgétaire sur laquelle il est proposé de l'imputer et que les calculs sont exacts (article 11 (3)).

⁶ Driss Ksikes et Laettia Grotti Magazine Telquel, n° 56, du 14 au 20 Décembre, 2002 : « Ministres, Gouverneurs, Elus...Le pouvoir et l'argent».

⁷ L'Economiste : « Aperçu sur l'impact et perspectives du contrôle supérieur des finances publique ». Par Dr. Ahmiddouch Madani, spécialiste en juridiction financière.

⁸ Un effectif total de 63 magistrats recrutés par la Cour des Comptes de 1982 à 1991, dont 28 ont quitté la cour.

⁹ comprend trois livres : un sur la Cour des Comptes, un autre sur les CRC et un troisième consacré au statut des magistrats des juridictions financières (un corps unique).

¹⁰ Note de présentation du projet de loi n° 62-99 portant code des juridictions financières in Publications de la Revue Marocaine d'Administration et de Développement. Textes et Documents. Les juridictions financières au Maroc. Cour des comptes, cours régionales des comptes à la lumière du droit comparé. N° 62. Première édition, 2002.

¹¹ Agadir, Marrakech, Settat, Casablanca, Rabat, Fès, Tanger, Oujda.

En plus, probablement une autre sera ajoutée dans les provinces du sud, à Laayoune.

¹² N. El Aoufi. Corruption et marchés publics in Formation dans le Domaine de la Lutte Contre la Corruption. Textes et documents, 2001

¹³ Transparency-Maroc a organisé un observatoire de la corruption à travers un suivi systématique des cas révélés par la presse, au cours des années 2001 et 2002. L'observatoire a publié une dizaine de

numéros « Revue de la Presse » qui relaient tous les cas de corruption et de détournements des deniers publics traités par la presse marocaine.

¹⁴ Transparency-Maroc, 2001, « Enquête Nationale sur l'Intégrité : étude auprès des ménages ».

¹⁵ Cette section est un résumé d'un article de Michèle Zirari où l'auteur présente et analyse les dispositions juridiques, les types de corruptions ainsi que les sanctions prévues par la loi : Transparency Maroc (2001), ouvrage collectif : Formation dans le domaine de la lutte contre la corruption. Textes et documents. Aspects juridiques de la corruption

¹⁶ Le code pénal traite également du trafic d'influence (article 250), la concussion (article 243 du code pénal), les détournements (article 241 du code pénal) et la prise illégale d'intérêt (articles 245 et 246).

¹⁷ Abderrahim Berrada, Avocat au barreau Casablanca, a développé une analyse critique de cette institution dans un article dont un résumé a été publié dans le Journal Hebdomadaire (l'original a été donné à Transparency-Maroc). Dans ce texte intitulé « La Cour spéciale de justice, outrage à la justice », l'auteur considère que cette juridiction se trouve sous la mainmise du pouvoir politique, qu'elle est inefficace et n'assure par un procès équitable.

¹⁸ La Vie Economique, interview with Mohamed Bouzoubâa, Minister of Justice.

¹⁹ Le sursis est une dispense d'exécution de la peine. Si le délinquant ne récidive pas dans les cinq ans cette dispense devient définitive. Intervention du Ministre de la modernisation des secteurs publics lors de la journée sur le rôle du contrôle et de l'audit des services publics dans le système national d'intégrité, organisée par Transparency Maroc et le Collège des Inspecteurs Généraux des ministères : jeudi 27 Février 2003.

²⁰ Celles qu'ils possèdent ou sont possédées par leurs enfants mineurs. Le projet du gouvernement prévoit d'élargir la population concernée par la déclaration. Il sera fait obligation de déclarer le patrimoine lors du recrutement et lors de la fin des fonctions.

²¹ La Vie Economique, Vendredi 25 avril 2003. Projet de réforme de l'administration : Administration ce qui va changer : Najib Zerouali a engagé le travail sur trois fronts

Najib Zerouali : « Je rappelle l'honorable assistance que les différents efforts et initiatives de réforme entreprises et consacrées à la mise à niveau et la revalorisation de l'administration restent en dessous des attentes des citoyens et insuffisantes par rapport aux exigences d'une mise à niveau globale et effective de l'administration » (p.4)

²² Pour le passeport, la simplification devrait se traduire par l'abandon du fameux certificat de résidence, les fiches anthropométriques.... Les seules pièces exigées seront les photos, la CIN, un formulaire à remplir et une facture d'eau et d'électricité. Le passeport sera délivré dans un délai de trois semaines.

²³ Cette loi promulguée en Août 2002, est entrée en vigueur en février 2003.

²⁴ Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2003. Services de l'Etat gérés de manière autonome.

²⁵ Le gouvernement a prévu un budget de 50 millions de dh pour mettre en œuvre la réforme et 60 millions de dh pour améliorer la situation désastreuse des prisons. La Vie Economique, entretien avec Mohamed Bouzoubâa, ministre de la justice. Ces membres furent nommés en Décembre 2003.

²⁶ Selon Monquid Mestassi, membre du Cabinet du ministre des affaires générales et de la mise à niveau économique, les cinq pôles sont : la réforme de l'administration, la mise à niveau des entrepris-

es, la mise à niveau du marché : (plus de transparence et élimination des risques de corruption et le manquement à l'éthique), le cadre macro-économique ayant pour objectif d'accroître la productivité sur le plan interne et également externe et enfin le pôle 5 concerne la mise en place de l'infrastructure dans le domaine des nouvelles technologies. En fait des aménagement du décret des marchés publics sont en cours de discussion - négociation entre des représentants du gouvernement et ceux du patronat. Des propositions de changement ont été également soumises pour avis à Transparency-maroc.

²⁷ « La corruption se développe à l'ombre, c'est pour cela qu'elle n'est pas saisie par des chiffres et des statistiques, mais elle existe. Tous en parle. Différentes sources, des faits, des témoignages de citoyens affirment son existence », (p. 6).

« La corruption a enlevé au pays une chance chère pour assurer son développement et progrès ; elle a plongé le pays dans un cycle permanent du sous développement : le combat contre la corruption est devenu un défi réel pour sauver l'économie nationale de l'écroulement et pour donner la légitimité à l'administration » (p. 7). Intervention de Najib Zerouali, Ministre de la modernisation des secteurs publics lors de la journée d'étude organisée par le collège des inspecteurs et Transparency-Maroc.

²⁸ Le retard observé dans la réalisation de la loi de règlement se traduit concrètement par la perte d'une partie des attributions de la CC.

²⁹ Un accord existe sur une matrice de mesures.

SOUDAN

par Abdalla Mohamed Ahmed Kafeel*

Ce rapport présente les résultats d'une enquête réalisée par le Consultant National pour le Soudan, sur une période allant de février à juillet 2003. L'objectif principal de ce rapport est de décrire la situation actuelle et les pratiques concernant le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public au Soudan. Afin de mieux comprendre cette situation, ce rapport présente d'abord d'une manière globale l'évolution de la fonction publique au Soudan, (y compris les contextes politique et social qui y ont contribué) depuis son indépendance en 1956. Il tente ensuite, d'expliquer la structure présente et passée du secteur public soudanais. Les données utilisées pour l'élaboration de ce rapport proviennent de sources différentes telles que les documents officiels (y compris les textes législatifs et déclarations officielles), les recherches publiées sur le sujet concernant le Soudan (encore assez rares), ainsi que quelques articles et commentaires parus récemment dans la presse nationale soudanaise. Ce rapport a aussi été enrichi par des faits et opinions généreusement communiqués par les différentes personnes interviewés par l'auteur. Ces entretiens ont été menés suivant le guide de l'étude documentaire et les trois questionnaires thématiques (gestion financière, gestion des ressources humaines, et gestion de l'information) préparés par le bureau de coordination du projet RAB/01/006. L'auteur aimerait remercier toutes les personnes et organisations qui l'ont si aimablement aidé et soutenu dans ce travail. Cependant, l'auteur engage sa seule responsabilité pour toutes les lacunes que ce rapport pourrait dévoiler.

Contexte

Au moment de l'indépendance en 1956, la fonction publique soudanaise était reconnue comme étant l'une des meilleures en Afrique et dans le monde arabe. Depuis, un certain nombre de facteurs ont contribué à faire en sorte que la structure et la performance de ce système autrefois hautement efficace et efficient se détérioraient progressivement. Ces facteurs se composent de plusieurs évolutions sociales, économiques et politiques qui peuvent être résumées ainsi:

Le premier de ces facteurs est la conclusion hâtive de la soudanisation des postes clés dans la fonction publique. Ce processus a eu lieu en moins de deux ans après l'indépendance, au lieu du délai plus long (de douze années) prévu par le Gouvernement Condominium (colonial). Malgré l'enthousiasme immédiat qu'a suscité cette transition rapide de la part du peuple soudanais et des leaders politiques, ils ont assez rapidement réalisé que cet enthousiasme était prématuré et plutôt fictif. Ceci est dû au fait que dès que les fonctionnaires nationaux qui avaient été bien formés et placés par le régime colonial ont pris leur retraite, les valeurs éthiques et professionnelles qu'ils

représentaient ont progressivement disparu. La génération de fonctionnaires qui leur a succédé, devant faire face à un environnement plus complexe et à des situations bien plus exigeantes (en plus des tâches habituelles du gouvernement, ils ont dû assumer celles liées au développement économique et social), s'est montrée incapable de maintenir le même niveau d'intégrité et de performance établi auparavant.¹

Le deuxième facteur s'explique par l'instabilité politique connue dans la période post-indépendance (qui continue à ce jour), et qui s'est traduite par le cercle vicieux des groupes militaires qui se sont succédés (1958, 1969 et 1989). Ce degré si important d'instabilité a non seulement entravé la croissance de la participation politique (à laquelle le peuple soudanais est attaché, de par sa culture et ses traditions), mais a aussi gêné la stabilité et la mutation progressive de la fonction publique, en créant un climat de discontinuité dans tous les projets de développement du pays. L'instabilité politique s'est aussi accompagnée de brusques changements idéologiques qui ont marqué la vie politique du pays depuis l'indépendance, et qui se sont manifestés par le remplacement de nombreux fonctionnaires au nom de "l'intérêt public". Ces remaniements ont causé énormément de tort à la fonction publique en perturbant sa structure et en lui faisant perdre des employés formés et expérimentés. Cette situation a inévitablement induit des valeurs morales et une performance moindres.

Le troisième facteur est la stagnation, parfois même la détérioration, économique du pays depuis son indépendance. Deux raisons ont été à l'origine de la médiocrité de l'économie soudanaise. En premier lieu la faiblesse et la discontinuité de la politique et de la gestion macroéconomiques. La seconde cause est la guerre civile qui a éclaté dans le sud du pays en 1954, juste avant l'indépendance, et qui se prolonge, persiste et ne cesse de s'intensifier, à l'exception des dix années qui ont suivi l'accord d'Adis Abbaba, conclu en 1973. Les conséquences de ces deux facteurs ont été particulièrement dévastatrices pour l'économie du pays, et ont considérablement aggravé l'incertitude politique du pays.

Le quatrième facteur est le phénomène de sécheresse et de désertification qui a frappé le pays ces dernières années. L'effet de ses agressions a été accentué par des actions et politiques inadéquates dans le domaine du développement rural, en particulier dans la mise en place d'infrastructures et de services sociaux dans les communautés rurales. Cette situation a provoqué un exode rural rapide et important, surtout vers la capitale (en 2001² la population urbaine représentait 34.5% de la population totale-- sur 32.769.000 d'habitants selon les chiffres de 2002). Les conséquences néfastes (et menaçantes pour le futur) de ce phénomène de migration vers les villes sont déjà entrain de se faire sentir, surtout que l'économie du pays dépend en grande partie de l'agriculture. Cette situation a affecté l'emploi en provoquant une baisse considérable des emplois rémunérés, que ce soit dans le secteur

* Dr. Abdalla Mohamed Ahmed Kafeel, Institut des Etudes d'Administration Publique et de Fédéralisme, Khartoum.

privé ou public. Ceci est surtout évident chez les jeunes: avec une croissance assez rapide de la population au Soudan (un taux annuel de 2.63%, calculé de 1998 à 2003), et une proportion de 45,11%³ de la population âgée de 6 à 23 ans.

Un autre facteur qui a fortement contribué à la détérioration de la fonction publique est la situation de l'éducation dans le pays. A l'indépendance, et pendant un peu plus de deux décennies, la capacité du système éducatif en termes de nombre de personnes instruites était encore limitée mais la qualité de l'éducation demeurait assez bonne. L'accroissement quantitatif important qu'a connu le système éducatif n'a cependant pas produit des ressources humaines assez qualifiées pour faire face aux exigences de l'économie du pays. Cette situation a été encore plus aggravée par l'émigration de jeunes diplômés soudanais hautement qualifiés vers l'étranger, notamment vers les pays du Golfe. Si la situation causée par la mauvaise qualité de l'éducation n'est pas améliorée de manière rapide et efficace, son impact, déjà perceptible, sur les ressources humaines du secteur public et privé (et donc sur sa performance) sera encore plus dévastateur.

Organisation du gouvernement

La structure organisationnelle du gouvernement soudanais n'aurait pas pu être épargnée par les effets des turbulences et de l'instabilité qui ont marqué la vie publique de la période post-indépendance (voir résumé ci-dessus). Dans cette atmosphère d'instabilité, l'organisation du gouvernement a aussi été soumise à des changements fréquents et souvent inutiles. Certains de ces changements avaient lieu en réponse à des événements spécifiques ou conjoncturels (politiques et/ou économiques), mais des remaniements ont aussi eu lieu pour des raisons politiques de "convenance" ou pour d'autres raisons aussi peu plausibles.

Les principaux changements opérés au sein de la structure gouvernementale (administrative) du pays se sont faits suite à des événements politiques majeurs (pas vraiment pour des raisons économiques ou par nécessité). Le premier événement a été la vague de nationalisation (dans certains cas des actes flagrants de confiscation) des entreprises privées, et qui a eu lieu sous le gouvernement militaire socialiste (provisoire) en 1970. Parallèlement à ses conséquences politiques et économiques, cet événement a brusquement augmenté la taille du secteur public. De façon plus ou moins simultanée, un certain nombre de fonctionnaires, les plus expérimentés pour la plupart, ont été démis de leurs fonctions, manifestement pour des raisons idéologiques (leur nombre exact n'a jamais été communiqué officiellement). Cette politique de nationalisation, qui a finalement été inversée (à la fin des années 70, lorsque le même régime politique a radicalement changé d'orientation) a eu des effets négatifs sur la structure, la performance, et les valeurs morales des employés de la fonction publique. Elle a aussi causé des dommages sérieux au secteur privé du pays.

Le licenciement politique de fonctionnaires, décrit précédemment, ne fut ni le premier ni le dernier au Soudan. Durant le premier régime militaire (1958-1964), reconnu rétrospectivement pour ses politiques pragmatiques et modérées et pour un certain nombre de réalisations économiques, 51 hauts fonctionnaires ont été démis de leurs postes, également pour des raisons politiques⁴. Le gouvernement qui lui a succédé, et qui était une coalition nationale non élue représentant toutes les forces politiques du pays, a lui aussi immédiatement licencié 87 fonctionnaires du même niveau.⁵ Pour un pays qui n'était indépendant que depuis une dizaine d'années, l'ampleur de cette perte en termes de ressources humaines est d'une grande importance. De même, la probabilité pour que l'expérience et le savoir de ces personnes soient transmis aux générations suivantes de fonctionnaires, est devenue quasi nulle.

Plus récemment; plus exactement depuis 1989 et durant la première moitié des années 90, le Soudan a subi encore plus d'ingérences politiques dans le secteur public. Ces ingérences se sont manifestées à différents niveaux, allant de la stabilité des postes des fonctionnaires, aux procédures de sélection, de placement et de promotion dans tout le secteur public. Ceci a donné naissance à un processus de politisation intense se traduisant par un favoritisme démesuré, et résultant en une absence totale de transparence et de reddition de comptes. Ce phénomène a été facilité par le peu de liberté de la presse au Soudan, durant cette période. En fait, malgré les progrès importants et continus qu'ont récemment (1999 environ) connu les droits civiques en général et la liberté de la presse en particulier, très peu de choses restent du secteur public soudanais tel qu'il était par le passé. Le squelette existe toujours, du moins partiellement et de façon assez superficielle, mais ses mécanismes opérationnels ont été en grande partie démantelés.

La structure actuelle du secteur public soudanais a elle aussi été touchée par trois évolutions récentes. Pour une fois le secteur public n'est plus une entité à part entière et unifiée. Il se compose d'une structure deux-tiers depuis qu'un système de gouvernement fédéral a été introduit en 1992, et a divisé le pays en 26 Etats (y compris l'Etat de Khartoum, où se trouve la capitale). Depuis, il existe un secteur public fédéral (central) et un service public local, présent dans chaque Etat. Et malgré le fait que le système fédéral ait été adopté comme solution tardive aux nombreux problèmes politiques et économiques du pays (comme le renforcement de la participation de la population et le développement à l'échelle locale), les objectifs de ces initiatives sont loin d'être réalisés. Les raisons de cet échec se situent dans une résistance profonde des autorités centrales à déléguer les pouvoirs et à transférer les ressources nécessaires aux Etats récemment créés, comme le stipulent les accords dans la Constitution. Il en résulte que la plupart des Etats (en particulier ceux qui se trouvent dans des régions plus éloignées ou qui sont moins développés) stagnent, restent pauvres et ne disposent pas d'employés formés ou expérimentés. Ceci sans oublier que la population dans sa majorité (et donc les

richesses) est drainée vers l'Etat de Khartoum⁶. Une étude relativement récente montre qu'en 1994, l'aide financière fédérale (centrale) aux autres Etats (à l'exception de l'Etat de Khartoum qui est le seul à être autonome) s'est élevée à 6,5% du budget total national et à 0,7% du PIB. Elle indique aussi que cette situation ne fait que perpétuer une distribution peu rationnelle des richesses dans ce pays où 30% de la population dispose de 70% des recettes nationales⁷.

La seconde évolution concerne le laxisme développé au niveau des contrôles (autrefois très stricts) effectués par l'administration centrale des finances du pays, (le Ministère des Finances et de l'Economie Nationale, tel qu'il est nommé actuellement), sur toutes les recettes et les charges publiques. On reconnaît généralement, même par des personnes proches de la gestion des finances publiques, que des montants importants sont collectés et dépensés par de nombreuses entités publiques à l'insu de l'administration centrale des finances. En d'autres termes, en marge du budget public global. Ces fonds, qui proviennent en majorité de frais superflus imposés au citoyens ou de projets d'investissements dirigés par des agences publiques (ce qui n'est pas obligatoirement mal ou mauvais), sont généralement perçus comme étant dépendants du pouvoir politique ou de l'influence dont bénéficient les chefs des organismes. Cependant, l'impact de ce phénomène (de gestion des fonds extrabudgétaires) est largement considéré comme néfaste pour les finances publiques du pays. Non seulement il en modifie l'exactitude, mais il réduit l'efficacité des politiques publiques en ce qui concerne les allocations de fonds. Un autre problème que connaissent plusieurs organismes publics est celui des dépassements. Cette pratique a été largement condamnée dans un ouvrage publié récemment par un éminent économiste soudanais, ancien haut fonctionnaire qui a aussi occupé le poste de Ministre des Finances durant la seconde moitié des années 90⁸. Les efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre ce phénomène ont tous échoué, surtout que ces fonds extrabudgétaires sont perçus comme des compensations accordées aux hauts fonctionnaires des organismes gouvernementaux concernés. Ceci explique les écarts importants dans les montants des rémunérations des fonctionnaires occupant des postes similaires dans différentes administrations publiques. Le secteur public est donc progressivement en train de subir une fragmentation et une stratification en classes. Si on ne contrôle pas cette tendance, elle pourrait engendrer encore plus d'opacité, de sentiment d'injustice (au niveau du gouvernement fédéral mais aussi entre le fédéral et les services locaux), et de jalousie parmi les employés du service public. Ceci affecterait encore plus le niveau de transparence et de responsabilité; plus inquiétant encore, ce phénomène pourrait même détruire les fondements qui ont jusque-là maintenu la fonction publique du pays intacte et stable.

La privatisation représente la troisième évolution qui a troublé la structure du secteur public soudanais. De 1992 à ce jour, 17 entreprises publiques ont été privatisées (c'est

à dire entièrement rachetées par le secteur privé). Ces entreprises sont dans différents secteurs d'activité tels que l'agriculture, l'industrie minière, le tannage du cuir, l'industrie du coton, l'industrie alimentaire, l'hôtellerie et le tourisme. Trois autres entreprises ont été partiellement privatisées, la plus importante étant la Compagnie Soudan Télécommunications (dans laquelle le gouvernement est actionnaire à 60%). Quatre autres entreprises comprenant deux hôtels et deux entreprises agricoles ont été louées au secteur privé selon des contrats et des conditions différentes pour chacune. Un ensemble de 30 entreprises dans les secteurs des services publics, de l'immobilier, des exploitations agricoles et de la production laitière, l'industrie chimique, etc. ont été transférées, quelques une sans même être valorisées, au nom des Etats où elles sont localisées, ou à d'autres organismes (basés sur place). Sept entreprises du secteur agricole (principalement des fermes) ont été liquidées. quatre autres sont en cours de restructuration pour une éventuelle cession. Ainsi, ce processus de privatisation tel que ce paragraphe le décrit aura réduit l'étendue du secteur public de manière considérable (surtout au niveau fédéral⁹). Cependant, vu l'émergence de cette nouvelle forme d'entreprises publiques, grâce aux investissements effectués par des organismes du gouvernement (voir le paragraphe précédent), une situation assez paradoxale est en train de se développer au sein du secteur public. Ce phénomène n'est pas encore officiellement reconnu.

Informations générales sur les projets pour la promotion de la transparence et la reddition de comptes

Comme c'est le cas aussi bien dans les autres pays en voie de développement que dans les pays développés, la transparence et la reddition de comptes sont aujourd'hui des questions prioritaires qui figurent au premier rang des défis auxquels le gouvernement et l'Administration Publique du Soudan doivent faire face. Quelques efforts pour instaurer et promouvoir la transparence et la reddition de comptes ont été entrepris¹⁰. Certains concernent un programme complexe de réforme dirigé par le Ministère du Travail et de la Réforme Administrative depuis 2000, dans lequel le rétablissement de la responsabilité et la transparence dans le secteur public, autrefois très présentes, est un objectif majeur. Bien que cet objectif figure visiblement dans le plan du programme de réforme, les questions centrales de la transparence et la reddition de comptes devraient être clairement énoncées dans le document même du projet de réforme¹¹.

Le sujet de la transparence et de la reddition de comptes au Soudan a toujours dépassé les sphères officielles, et ces questions sont devenues d'intérêt public. Les transgressions supposées avoir eu lieu dans la vie publique (qu'elles soient fondées ou pas) sont souvent le thème des discussions dans les réunions mondaines. Les informations qui circulent dans des contextes plutôt informels ne devraient pas être prises au sérieux, mais le poids du tissu social (et donc la prédominance des interactions sociales qui ne permettent pas de maintenir l'anonymat) au Soudan les

rend plus crédibles et donc porteuses de vérité. Ainsi le tissu social est une institution importante qui impose un certain niveau de transparence et un sens de la responsabilité. Il est aussi important de rappeler que des rapports et commentaires relatifs aux questions de transparence et reddition de comptes sont très fréquemment publiés par la presse nationale. Par exemple, Al-Ray Al-Aam est l'un des quotidiens arabes les plus vendus dans le pays. Citant le rapport annuel du Contrôleur Général de 2002, ce journal a révélé que la totalité des fonds publics qui auraient été utilisés à des fins malhonnêtes (détournés en majorité) durant l'année passée se chiffrent à 813 million de Dinars soudanais (environ 31 millions de dollars US¹²), et ce seulement au niveau des agences fédérales et des banques. Il a aussi précisé que 105 agences publiques n'avaient pas été auditées cette année-là¹³. Puis dans le même sujet, le journal a vivement encouragé le gouvernement à accorder plus d'autorité au Contrôleur Général, et ce afin de contrecarrer, les opinions (souvent dans les cercles du pouvoir¹⁴) qui considèrent le fait de divulguer des cas de mauvaise performance ou de corruption active est une manière sournoise de ternir l'image du gouvernement. Il est même allé jusqu'à demander plus de reddition des comptes, la divulgation systématique de tous les cas de malversations et la stricte application de la loi. Ces actions sont absolument indispensables pour que le gouvernement puisse conserver une certaine crédibilité¹⁵.

Plus récemment, et en réaction à l'inquiétude du public et du gouvernement au sujet de la sécurité des fonds publics, l'Assemblée Nationale (le parlement fédéral du pays) a aussi exigé plus de transparence et de reddition des comptes dans la gestion des fonds publics. A la promulgation d'une nouvelle loi sur les organismes publics autonomes en juin dernier, l'assemblée a vivement rejeté un article dans le projet de loi qui exemptait ces agences de l'obligation de rendre compte, telles qu'elle est imposée dans les Réglementations Comptables et Financières du Gouvernement. La nouvelle législation accorde au Ministère des Finances et de l'Economie Nationale (Fédéral) la latitude d'approuver les budgets annuels de ces agences autonomes et d'avoir une certaine autorité sur la manière dont les excédents sont utilisés. Ainsi, le Ministère des Finances détient le droit d'exiger auprès des agences toute information jugée nécessaire, dans le but de maintenir la discipline et le contrôle financier. Cette nouvelle loi permet aussi au Ministère des Finances de suspendre les directeurs ou autres employés de ces organismes, s'ils tentent de dissimuler les informations demandées dans le cadre d'enquêtes ou de mesures disciplinaires. Les directeurs sont tenus, selon la nouvelle loi, de communiquer au Ministère des Finances toute action contrevenant aux réglementations comptables et financières du gouvernement. De même, ils sont tenus d'arrêter les comptes des agences dans un délai de trois mois après la fin de l'année fiscale, et de les soumettre au ministère des finances et au Contrôleur Général¹⁶.

On reconnaît aujourd'hui qu'il existe au Soudan des failles au niveau de l'application des lois et des mesures de

répression de la corruption et de détournement des fonds publics. On reconnaît aussi qu'il y a un lien évident entre la corruption d'un côté et le manque de transparence et de reddition de comptes de l'autre. La cause principale de l'accroissement de ce phénomène au Soudan est interprétée par plusieurs observateurs avertis, comme étant le résultat de l'érosion qui s'attaque aux valeurs éthiques et au comportement des employés du secteur public, et d'une certaine manière ceux du secteur privé également. Ceci est dû aux faibles salaires, au manque de supervision et au mauvais exemple donné par les supérieurs hiérarchiques.

Ainsi, et selon cette analyse, se consacrer sérieusement à l'amélioration du niveau de transparence et reddition de comptes implique des changements conséquents au niveau des politiques publiques et des pratiques de gouvernance. Cependant, étant donné la manière dont les choses se présentent actuellement, la marge de manœuvre pour instaurer la transparence et la reddition de comptes est assez faible. Ceci est dû au fait que le Soudan est toujours confronté à des problèmes majeurs tels que : a) rétablir la paix dans le pays, ce qui dépend des résultats des efforts politiques, c'est à dire des négociations en cours pour résoudre le conflit interne, b) parvenir à garantir une participation politique et économique plus importante et surtout plus équitable au niveau national. Cela étant dit, malgré la difficulté des circonstances, et dans l'attente de solutions définitives, toute initiative visant à augmenter le degré de transparence et de reddition de comptes serait la bienvenue et surtout nécessaire. De tels projets permettraient de répondre aux besoins en matière de renforcement des capacités, de changements (à travers la formation, la sensibilisation, le développement de réseaux, l'aide à la réforme et/ou la création des infrastructures nécessaires à la réalisation de tels projets). L'objectif principal reste de parvenir à bien connaître et surtout à comprendre les deux concepts en question (c'est-à-dire la transparence et la reddition de comptes) par le biais d'études et de recherches solides et bien documentées. Au Soudan actuellement, les efforts dans ce sens sont pratiquement nuls.

Devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion financière

Une analyse de la gestion financière dans le secteur public soudanais (telle qu'elle a été réalisée dans cette étude) met en évidence un certain nombre de problèmes liés à au devoir de transparence et de rendre compte :

1 – La plupart des réglementations et lois sont en vigueur depuis longtemps mais ont été révisées plusieurs fois pour répondre aux changements et aux nouvelles exigences¹⁷. Cependant, un écart important s'est progressivement creusé entre les instruments juridiques et la réalité empirique. En effet, la réalité sur le terrain est bien en deçà des normes établies par la loi (ce commentaire a souvent été émis par les personnes interviewées dans le cadre de cette étude).

2- Il existe au Soudan un cadre institutionnel suffisamment élaboré et qui a pour mission d'assurer une gestion et un contrôle réguliers des finances publiques. Ces institutions disposent de l'autorité et des compétences nécessaires pour mener à bien leurs missions au niveau du secteur public --le Bureau du Contrôleur Général est la plus importante de ces instances¹⁸. Il semblerait cependant que l'expansion qu'a connu le secteur public, et qui s'est traduite par une importante hausse dans le volume des transactions, ne s'est pas accompagnée d'une amélioration au niveau des capacités de gestion et des moyens techniques. Ceci est particulièrement le cas en ce qui concerne la qualité du personnel (même lorsque l'effectif est suffisant), ainsi que l'accès et l'utilisation des nouvelles technologies au sein de ces institutions.

3 - Récemment, la Commission chargée de l'Emploi, de l'Administration et des Plaintes Publiques à l'Assemblée Nationale est devenue nettement plus active que par le passé (sous le régime politique actuel) dans sa poursuite des irrégularités financières commises dans le secteur public. Dernièrement (durant le premier semestre de cette année) cette commission a mené des enquêtes au sein de plusieurs banques, pour des raisons de non clôture ou de retard dans la clôture de leur comptes annuels respectifs, avant de les soumettre à l'audit public. Les banques en question ont fini par appliquer les instructions de la Commission. Selon le président de cette Commission, qui s'est prononcé dans le cadre de cette étude, les cas d'autres organismes publics sont entrain d'être étudiés et devraient être soumis à des procédures semblables¹⁹. Si le développement et les activités de cette entité se maintiennent, ceci pourrait être considéré comme un exemple remarquable de respect des principes de la transparence et la reddition de comptes étant donné les circonstances complexes que traverse le pays.

4 - L'application des lois relatives aux infractions commises dans la gestion des fonds publics, et plus particulièrement l'application des décisions judiciaires, sont rares au Soudan. Dans de nombreux cas, même les jugements émanant des tribunaux ne sont pas exécutés. Cette situation représente une réelle menace pour l'Etat de Droit, et constitue un facteur qui encourage la prolifération de la criminalité et des fraudes fiscales, en particulier parmi les hauts fonctionnaires qui peuvent aisément dissimuler leurs propres infractions ou parmi ceux qui bénéficient de protections politiques. Ce qui paraît encore plus alarmant est que ce laxisme est souvent lié à la culture sociale du peuple soudanais qui a plutôt tendance à tenter de sauver la face à n'importe quel prix. Ainsi on utilise la pression sociale (par exemple la médiation informelle) afin d'éviter l'éventuelle condamnation ou l'emprisonnement d'amis ou membres de la famille. Il semble alors évident qu'un problème aussi ancré dans la société ne soit pas facile à résoudre.

5 - Les marchés publics représentent l'un des principaux points faibles en termes de transparence et de reddition de comptes dans le pays. Il existait auparavant un département central, au sein du Ministère des Finances, qui avait pour rôle de superviser et contrôler les marchés publics.

Au début des années 1990, ce département a été dissous et remplacé par une entité beaucoup moins importante, car plus petite et insuffisamment équipée. L'inconvénient majeur consiste en l'absence totale et étonnante de clauses disciplinaires dans les dispositions juridiques relatives aux marchés publics.²⁰

6 - Le processus de privatisation est lancé depuis 1992. A ses débuts, il a été critiqué aussi bien par le public que par des hauts fonctionnaires du gouvernement, pour son manque de transparence, et donc son incapacité à rendre des comptes²¹. Cependant, l'organisation générale de ce processus a été dernièrement ré-institutionnalisée (création d'un bureau efficace, doté d'un personnel exceptionnellement ouvert et compétent et capable de fournir des rapports soignés). Nos entretiens avec les experts en la matière ont été marqués par une note d'optimisme face à la possibilité de maintenir le potentiel de transparence (et on l'espère, de reddition des comptes) qui semble exister dans le processus de privatisation²².

7 - Il est sans doute difficile d'évoquer l'obligation de transparence et de reddition des comptes au Soudan, en particulier dans la gestion des fonds publics, sans mentionner le rôle de la presse locale. Il est également important de citer le rôle de la société de manière plus large (comme l'indique le troisième paragraphe de la section précédente de ce rapport). Les enquêtes journalistiques et les rapports de presse ont souvent attiré l'attention du public et des officiels sur des signes d'irrégularité, de négligence ou d'incompétence dans la sphère publique; ceci même pendant les périodes où le contrôle du gouvernement est plus strict. Actuellement, ce contrôle est un peu moins sévère, surtout depuis l'adoption du nouveau Code de la Presse en 1999, et dont les termes permettent plus de protection et liberté professionnelles que celles dont les journalistes bénéficiaient au début des années 90.²³

Transparence et reddition de comptes dans la gestion des ressources humaines:

Comme l'indique précédemment ce rapport, une grande partie des obstacles entravant l'instauration de la transparence et de la reddition de comptes au Soudan se situe dans la politique de gestion des ressources humaines. Les résultats de la présente étude montrent que les facteurs suivants sont responsables du manque de transparence et de devoir de rendre compte dans le domaine des ressources humaines:

1- Compte tenu des événements historiques et de la situation actuelle au Soudan, il est difficile d'imaginer que le niveau de transparence et reddition de comptes dans la gestion des ressources humaines serait meilleur que dans la gestion financière (la 1ère section de ce rapport décrit la situation au Soudan). En fait, en examinant ces deux domaines, on observe un même décalage entre les lois et règlements d'une part, et la situation réelle et la pratique de l'autre. Selon la plupart des personnes interviewées dans le cadre de cette étude, la gestion des ressources humaines connaît le même phénomène que la gestion

financière. Par conséquent, il paraît logique de penser que l'incapacité/ l'incompétence des personnes (les fonctionnaires) se répercute sur leurs fonctions, et donc les autres aspects de la gestion du secteur public, y compris la gestion financière.

2- Selon les personnes interviewées dans le cadre de cette étude, le manque de transparence et de reddition de comptes dans la gestion des ressources humaines semble avoir été causé par (a) le phénomène de favoritisme politique observé ces dernières années, et qui continue à se manifester en particulier dans l'octroi de postes de haut niveau et dans ceux (de manière assez indirecte) de "bas" niveau où les procédures de sélection sont appliquées seulement en théorie. Les effets de ce phénomène s'étendent aux plus bas niveaux de l'échelle publique. (b) Le déclin progressif du niveau de vie de la majorité des fonctionnaires, causé par la détérioration du niveau général des salaires, et dans un grand nombre de cas, l'existence d'écart flagrant et non justifiés entre les salaires (écarts souvent non déclarés même s'il sont tacitement connus). (c) La négligence générale en matière de supervision, de formation et de discipline. Ces facteurs ont tous contribué à créer un environnement qui pousse à commettre des infractions et à cultiver une atmosphère de secret et d'introspection. Ceci ne favorise aucunement la transparence et la reddition de comptes.

3- En plus de ces raisons, (dont la fragmentation progressive de la structure du secteur public), un contrôle général par une instance gouvernementale centrale et unique effectué sur l'ensemble des ressources humaines employées dans le secteur public est de moins en moins possible à réaliser. Il est également de plus en plus difficile d'avoir accès aux informations relatives aux différents aspects organisationnels du secteur public.

4- Cependant, on peut encore distinguer certains éléments positifs au milieu de cette situation plutôt confuse. L'un de ces éléments est le rôle tenu par une instance quasi-juridique appelée le Bureau Fédéral des Employés du Secteur Public. Cette instance, créée d'après l'Article 127A de la dernière Constitution du Soudan (1998), est composée d'un conseil de trois experts juridiques nommés par le Président. Ce conseil est assisté par trois circuits (comités), chacun spécialisé dans une catégorie de plaintes. Ce Bureau transmet ses rapports et jugements directement au Président de la République. D'après le Secrétaire Général de cette instance, le Bureau du Président donne l'ordre immédiatement à l'administration concernée d'appliquer les décisions du Bureau, surtout si la décision est en faveur de l'employé (plaignant).²⁴ Il est certain que seules des données empiriques sur les plaintes qui ont été traitées par cette instance permettraient de vérifier si ce système est équitable (ce qui ne fait pas l'objet de cette étude). Cependant la clarté des procédures suivies par le Bureau et le fait qu'elles permettent l'accès aux plus hautes instances du pays sont des éléments qui reflètent une certaine volonté de rétablir la transparence et renforcer la capacité à rendre compte, en protégeant les droits des employés du secteur public.

5- Un circuit similaire à celui que l'on vient de décrire est mis à la disposition du public. Calqué sur le modèle sué-

dois de l'Ombudsman, il est appelé Comité des Plaintes et des Corrections Publiques. L'attention de ce comité est plus portée sur les plaintes fréquemment déposées que sur des cas individuels isolés, favorisant les intérêts de groupes plutôt que ceux d'individus. Il peut être perçu comme une instance qui remplit une fonction purement politique plutôt qu'un acteur oeuvrant pour établir l'équité et la justice. Cette perception ne semble pas acceptable par le Secrétaire Général du Comité.²⁵

Ce comité joue aussi un rôle proactif dans l'ouverture de différentes enquêtes. Au début du mois de juin 2003, une enquête avait été menée sur les causes d'un incendie qui avait endommagé une centrale électrique dans la ville de Khartoum un mois plus tôt. Deux autres enquêtes étaient sur le point d'être ouvertes ; l'une sur l'importation d'œufs non comestibles, et l'autre sur une catastrophe aérienne d'un avion de la compagnie soudanaise publique, qui a eu lieu à l'aéroport de Port Soudan, et dans laquelle 116 personnes avaient trouvé la mort. Cependant, les installations attribuées à ce comité ne semblent pas correspondre à l'envergure de ses missions ambitieuses ni à l'enthousiasme et au sérieux dont fait preuve le Secrétaire Général.

Entités non gouvernementales

Actuellement, les acteurs non gouvernementaux et les organisations de la société civile en général sont en train de réapparaître et de se réaffirmer très progressivement, après près de dix années passées sous l'hégémonie du gouvernement. Ceci dit, comme la société civile a depuis toujours été plus forte que le gouvernement (depuis l'indépendance, deux régimes militaires ont été renversés au moyen de la désobéissance civile et au mouvement de la population), il existe un réel potentiel pour que des acteurs de la société civile (y compris la presse nationale, les syndicats et les partis politiques) se mobilisent pour rétablir la transparence et la responsabilité. Ceci est d'autant plus important que le pays lui-même est entré dans un processus de négociation pour une solution politique au long conflit civil qui sévit dans le sud du Soudan.

Le gouvernement du Soudan aussi est entrain d'ouvrir doucement mais progressivement la porte vers plus de participation politique de la part de la société civile et des organisations non gouvernementales. Cependant, ces organisations ont elle-même besoin de renforcer leur capacités institutionnelles, car elles sont affaiblies par les difficultés qu'elles ont subies et qui leur ont fait perdre leur force et leur énergie habituelles.

Ceci dit, plusieurs ONG (nationales et internationales) ont réussi à maintenir leurs activités dans des domaines comme le secours et l'intégration des victimes de la sécheresse, ainsi que d'autres groupes marginalisés ou en difficulté ; la formation (alphabétisation, sensibilisation à la question des droits de la femme et diffusion de la culture de la paix.) ; le renforcement des capacités des communautés pauvres (surtout dans les zones rurales enclavées). Leurs activités ont aussi permis l'accès à l'eau potable et autres services sociaux à des populations en danger.

Conclusion

Cette étude a tenté de présenter, de manière aussi précise que possible, la situation actuelle au Soudan en matière de transparence et d'obligation à rendre compte dans le secteur public. Nous avons pu en tirer les conclusions suivantes et émettre quelques recommandations éventuelles:

a) La situation actuelle en matière de transparence et reddition de comptes est à son niveau le plus bas depuis l'indépendance en 1956. Les facteurs et circonstances qui ont causé cette situation sont principalement liés à l'instabilité politique du pays et à la faible performance économique.

b) Les lois et les règlements relatifs à la transparence et la reddition de comptes sont inadaptés, mais il semble y avoir des possibilités de les améliorer. Il y a cependant un écart important entre les textes et la pratique. Les mesures de contrôle et d'application des lois restent relativement faibles, surtout lorsqu'il s'agit d'appliquer les sanctions à un officiel coupable de malversation. Ce phénomène est associé à la pression sociale qui reflète les traditions et culture du pays et qui ne peut réellement évoluer que dans le cadre d'un projet de démocratisation de longue haleine.

c) Cependant, il existe dans la culture sociale soudanaise une dimension positive qui peut jouer en faveur de plus de transparence et de responsabilité de manière générale. Mais dans le cas du secteur public, ceci dépend incontestablement de la volonté politique ainsi que de l'accroissement de la liberté d'expression des citoyens. Il apparaît aussi que la texture du tissu social du pays contribue de manière efficace à décourager les comportements frauduleux en servant de mécanisme de prévention, et de contre-poids aux pressions sociales qui accompagnent le déshonneur et les sanctions. (expliquées dans le paragraphe (b)).

d) En dépit de tous ces facteurs (liés en général au contexte du pays), les informations recueillies dans le cadre de cette étude montrent que le secteur public souffre d'une faiblesse majeure au niveau de ses ressources humaines. Cette faiblesse a de sérieuses conséquences sur la performance en général, et sur le niveau de transparence et de responsabilité en particulier. Des facteurs divers et complexes contribuent à cette situation. Les salaires sont très bas pour la plupart des employés, mais surtout pour ceux au bas de l'échelle. Selon les secteurs, il existe des variations de salaires au sein des mêmes catégories d'emploi (les employés de certains sous-secteurs, plus particulièrement ceux générant des revenus, ont des salaires supérieurs). Ceci finit par créer une certaine indifférence, de la négligence ainsi qu'un manque de respect envers les valeurs morales. Ceci est aggravé par l'absence de supervision des employés par leurs supérieurs hiérarchiques et chefs de services, un phénomène très répandu dans la Fonction Publique. Un autre facteur qui explique la faiblesse des ressources humaines est le processus de sélection et de recrutement qui manque de sérieux et d'équité, malgré l'existence d'une réglementation et de procédures assez strictes. Les considérations sociales et politiques rendent ce processus impartial et biaisé. Un autre facteur qui contribue à rendre la situation plus problématique est lié

au faible niveau des connaissances techniques et linguistiques des employés (en bas et en haut de l'échelle), ainsi que leur manque de connaissance et de compréhension des normes et valeurs éthiques à respecter dans le secteur public. Ceci reflète un besoin urgent en formation, en sensibilisation et en perfectionnement dans ces domaines.

e) Il y a un manque flagrant d'informations officielles dans nombreux organismes publics (par exemple le nombre de fonctionnaires ou d'entreprises publiques est totalement inconnu). Quelques entités publiques, telles que le Bureau National des Statistiques, le Ministère des Affaires du Cabinet, le Ministère Fédéral de la Santé, et la Police Nationale sont en train d'œuvrer, non sans difficultés, pour pallier ce manque. Cependant, le secteur public dans son ensemble, nécessite une attention particulière²⁶, surtout si l'on considère l'importance de la disponibilité de l'information dans la promotion de la transparence et du devoir de rendre des comptes.

f) Dans certaines administrations, des manœuvres illégales sont pratiquées dans la gestion des dépenses extra-budgétaires. Malgré les critiques fréquentes émises par les autorités qui supervisent le budget du secteur public, il ne semble pas y avoir un moyen de les freiner. Les circonstances actuelles pourraient même les rendre plus répandues et plus fréquentes. Les causes et les conséquences de ce phénomène méritent une attention particulière, d'une part pour des raisons de transparence et de responsabilité dans le secteur public; et de l'autre dans le souci de protéger le pays contre tous les dommages que peut subir son économie.

g) Certaines administrations, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, ont lancé quelques initiatives et campagnes pour la promotion et la sauvegarde du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public (parfois même en dehors de ce secteur). Ces agences et Administrations comprennent l'Assemblée Nationale (le parlement du Soudan), deux bureaux de plainte (reportant au bureau du Président de la République), et le Ministère de l'Emploi et de la Réforme Administrative. Il y a aussi le Bureau de la Comptabilité Publique et les départements d'audit interne (ils couvrent l'intégralité du secteur public) au sein du Ministère des Finances et de l'Economie Nationale, le Bureau du Contrôleur Général, ainsi que d'autres institutions chargées de l'application de la loi, l'administration judiciaire (la plus remarquable d'entre elles est la Police Nationale). Les acteurs non gouvernementaux qui travaillent dans ce sens sont les journaux de la presse écrite, les journalistes indépendants, les chercheurs et les hommes politiques, ainsi que d'autres représentants du secteur privé et de la société civile. Ceux-ci, ainsi que d'autres partenaires dans cette cause, devraient être encouragés (à travers des formations et autres moyens de sensibilisation) à se regrouper dans des partenariats et des réseaux afin de sauvegarder et de promouvoir le devoir de transparence et de rendre compte au niveau national, dans le secteur privé (fédéral, central et local), mais aussi dans les autres secteurs et dans tout le pays. Une stratégie de réforme au long terme est actuellement en phase d'adoption par le gouvernement, et devrait être davantage ciblée sur ces concepts.

Notes et références

¹ République du Soudan; Report of the Commission on Civil Service Organization, Vol. 1, The Government Press, Khartoum, Mai 1968, PP 39-40.

² & ³ République du Soudan, Bureau Central des Statistiques, Sudan in Figures 1997-2001, Khartoum, Février 2003, PP 1, 3.

⁴ & ⁵ République du Soudan, Report of the Commission on Civil Service Organization, Vol. 2, Appendix 3, The Government Press, Khartoum, Mai 1968, PP 16-21.

Selon les estimations pour l'année 2002, la population de l'Etat de Khartoum, le plus peuplé des 26 Etats du pays, représente 15.7% de la population totale du Soudan (voir Bureau Central des Statistiques, loc. cit., P2.) Ce chiffre reste une sous-estimation de la réalité, puisque les statistiques sont réunies de manière peu précise et ne reflètent pas vraiment les exodes importants et continus vers l'Etat de Khartoum.

⁷ Awad Al Seed Al Karsani, Federalism and Resource Distribution Between the Federal Government and the States; dans Awad Al Seed Al Karsani (ed.), Studies in the Federal Experience of Sudan, Khartoum University Press, 2001, P. 123.

⁸ Abdel Wahab Osman Sheikh Musa, The Approach to Economic Reform in Sudan 1970-2000 (in Arabic), Khartoum, Sudan Currency Printing Company, Septembre 2001, PP. 86, 88.

⁹ République de Soudan, Ministre des Finance et de l'Economie Nationale, Comité de Privatisation des Entreprises Publiques, An Evaluation of the Divestiture of Public Sector Entities in Sudan (en arabe), Khartoum, Février 2000, PP. 1-9.

¹⁰ Ce point a été particulièrement mis en avant par l'un des experts interviewés.

¹¹ République du Soudan, Ministère de l'Emploi et de La Réforme Administrative, A Proposal Strategy for Public Service Development and Re-organization (2002-2026), Khartoum, Mai 2001, PP.142.

¹² & ¹⁴ Les interprétations en italiques sont celles de l'auteur lui-même.

¹³ & ¹⁵ Al-Ray Al Aam, quotidien en langue arabe publié à Khartoum, 28 Novembre 2002, P.1 & 29 Novembre 2002, P.3, respectivement.

¹⁶ Idem., 11 Juin 2003, PP. 1, 2.

¹⁷ Par exemple, le tout premier règlement d'audit de 1925 (Audit Ordinance) fut abrogé et ré-introduit en 1955 (un an avant l'indépendance), établissant un département séparé sous le Contrôleur Général qui lui est responsable devant le Conseil des Ministres (il n'existait pas encore d'assemblée législative). Voir: The Laws of the Sudan, Vol. 3 (Titles X-X11), PP. 23-26. Depuis lors, il y a eu de nombreuses révisions successives de toutes les lois et règlements relatifs à la transparence et la reddition des comptes. Les plus récentes sont regroupées dans un code appelé les Règlements Financiers Unifiés (1995) et l'Acte du Bureau du Contrôleur Général (1999). Cependant, ces révisions ne semblent pas avoir eu pour objectif le renforcement de la transparence et le devoir de rendre compte, sinon elles y seraient parvenues.

¹⁸ Cette opinion a été confirmée par 3 experts clés, interviewés en juillet 2003.

¹⁹ Interview avec un expert, 29 Mai 2003.

²⁰ Le code des marchés publics actuellement en vigueur représente une section des Règlements Financiers Unifiés (1995). Selon un expert en marchés publics, interviewé le 17 juillet 2003, une cellule gouvernementale est entrain d'effectuer une étude de marché, en collaboration avec le Bureau National des Statistiques. L'objectif de cette étude est d'établir des indicateurs de prix des marchandises les

plus achetées (en gros et en détail) par les administrations publiques (par exemple, véhicules et pièces de rechange). Une fois déterminés, ces indicateurs sont sensés aider à vérifier les devis et factures, et à repérer les premières tentatives de corruption.

²¹ Un expert s'est fortement opposé à la tendance à licencier des fonctionnaires au nom de "l'intérêt public", expliquant que c'est un moyen d'éloigner les opposants par ceux qui sont au pouvoir. Il a également souligné qu'une commission à l'Assemblée Nationale s'est opposée aux procédures suivies dans quatre cas de privatisation, citant les arguments suivants : (1) qu'il n'y avait pas eu d'appels d'offres ouverts dans ces cas-là. (2) que ces biens ont été alourdis de dettes et estimés à moins de 50% de leur valeur réelle, (3) que ces privatisations ont eu lieu deux mois seulement avant le changement de la monnaie du Soudan (et que donc les conditions n'étaient pas propices). Cet expert estime que ces initiatives ont réussi à renforcer la volonté politique de combattre la corruption, à encourager l'implication du citoyen et à mobiliser la société civile (y compris la presse locale) contre la corruption et la mauvaise gestion dans le secteur public.

²² Des experts du gouvernement ont été interviewés par le consultant national en juillet 2003.

²³ Cependant, la principale lacune dans l'Acte de Presse de 1999 se situe dans le caractère vague du texte qui définit les droits et immunité des journalistes, comme le stipule la sous-section 24 (1) de l'Acte, page 10. Ceci donne une marge trop importante aux autorités et explique pourquoi les journalistes sont souvent confrontés, dans l'exercice de leur profession, à une certaine incertitude vis-à-vis de la loi.

²⁴ Entretien avec un expert, Khartoum le 16 mai 2003.

²⁵ Entretien avec un expert, Khartoum le 10 mai 2003.

²⁶ Des rapports annuels d'une grande qualité sont publiés par le Ministère Fédéral de la Santé et le Département de Lutte anti-criminelle de la Police Nationale. A titre d'exemple, le rapport de ce dernier (pour l'année 2000, page 57) met en évidence les causes de l'augmentation des crimes financiers (selon leurs propres statistiques). Parmi ces causes, la migration croissante et continue des zones rurales vers les villes et l'inégalité dans les revenus. Il cite aussi une augmentation du nombre de cas de corruption à un tel degré qu'il est devenu difficile pour la Police elle-même de les contrôler.

TUNISIE

par Ahmed Essoussi*

La présente étude a pour objet de préciser ce que l'on entend par transparence et par la capacité de rendre compte ou plus précisément par le fait de rendre compte des politiques publiques en matière de finances publiques.

Quelques observations méthodologiques avant d'expliquer ce que l'on entend par rendre compte.

Tout d'abord, la recherche de la transparence dans les comptes publics ne constitue pas une innovation récente tendant à vérifier les conditions dans lesquelles les politiques publiques sont préparées, menées et contrôlées par les instances politiques compétentes ou par toutes les personnes intéressées s'agissant de politiques publiques concernant l'ensemble des membres d'une société déterminée ou d'un corps social constituant une communauté nationale.

Historiquement la recherche de la transparence et de rendre compte remonte bien loin dans le temps au moins au moment où l'action des autorités politiques se devait d'être soumise à un contrôle ou à une appréciation par les représentants de la Nation. C'est dire qu'il ne s'agit pas d'une question nouvelle même si elle demeure actuelle. Elle va au-delà de la volonté du pouvoir souverain d'apprécier les politiques menées par ses mandants pour être à la portée de tous.

En second lieu, la transparence des comptes publics a été recherchée dans une très large mesure par de nombreux systèmes juridiques notamment depuis que le fondement du pouvoir politique a été identifié comme pouvoir démocratique. Rendre compte des politiques menées c'est en définitive rien d'autre que de se soumettre à la volonté du pouvoir souverain, titulaire en dernier lieu du pouvoir politique, à l'occasion de renouvellement ou de recherche de responsabilités politiques. Ce n'est donc par hasard que rendre compte notamment en matière financière s'inscrit comme la conséquence immédiate de l'exercice d'un pouvoir politique, éventuellement administratif ou économique.

En troisième lieu, il y a lieu d'observer que rendre des comptes ou la recherche de la transparence des politiques publiques devient un enjeu pour l'ensemble des Nations du Monde d'autant plus universel que les Nations économiquement développées l'ont largement adopté, mis en oeuvre et ont cherché à le généraliser à travers un ensemble de mécanismes comme un moyen qui assure ou qui garantit le maximum de transparence des comptes publics ou de l'intégrité ou de la probité des comptes publics.

Il reste aussi à observer que but recherché, la transparence, il ne faut pas l'oublier ou faire semblant, n'aura jamais

une portée absolue car même dans ce domaine, une partie de la réalité mérite incontestablement de demeurer cachée car fondamentalement indispensable à la vie des Etats ou des collectivités humaines. Que l'on cherche à rendre compte ou à faire en sorte que les comptes publics soient transparents ne saurait impliquer un désarmement de l'autorité publique car le secret peut être également source de protection et donc de liberté. Un juste milieu doit donc d'être recherché entre les exigences de la transparence et les nécessités du pouvoir ou de la liberté des citoyens.

Au regard de ce qui précède, il convient de préciser ce que transparence et nécessité de rendre des comptes signifie avant de procéder à une évaluation du chemin parcouru et celui qui reste à faire pour ce qui est de la Tunisie du moins de notre point de vue.

Les Déterminants de la Transparence et de la capacité de Rendre des Comptes en matière de Finances Publiques

Les textes juridiques les plus significatifs (Constitutions, lois fondamentales, législations différentes) et la doctrine financière retiennent, en l'état actuel des choses, à travers les réalités concrètes juridiques des Nations les plus avancées, un ensemble de principes fondamentaux considérés comme suffisants ou au moins nécessaires pour garantir à la fois la transparence des finances publiques et l'obligation de rendre des comptes au titre des politiques financières publiques. Il s'agit successivement de la détermination précise des attributions exercées par les différentes personnes publiques ou administrations publiques, des conditions dans lesquelles elles sont réalisées, de l'indispensable détermination des résultats des politiques entreprises et de la nécessaire information des populations et de leurs représentants pour ce qui est des politiques menées et de leur efficacité impliquant à la fois évaluations et contrôles effectués sur les actes et opérations réalisés.

1. La transparence des finances publiques implique tout d'abord la détermination de règles clairement établies qui précisent quelles sont les attributions de toutes les personnes publiques ou administrations publiques ainsi que les rapports qu'elles entreprennent entre-elles au niveau financier se rapportant aussi bien aux questions relatives aux ressources qu'aux charges publiques.

Cela signifie qu'il existe des personnes publiques, en fonction d'un ensemble de dispositions juridiques qui définissent les organes compétents, leurs attributions et les conditions dans lesquelles elles agissent financièrement. Cela signifie aujourd'hui que les textes fondamentaux des finances publiques que sont la Constitution, les lois organiques ou les autres textes identifient les administrations publiques clairement, déterminent leurs différentes compétences, précisent toutes les règles qui régissent toutes leurs activités financières. Les mêmes textes ou d'autres

* Dr. Ahmed Essoussi, Professeur de droit public de Sousse, Sousse, Tunisie

textes doivent préciser la nature exacte des rapports entre l'ensemble des administrations publiques et leur place dans la Nation.

2. En second lieu, la transparence financière et rendre des comptes se comprend comme la définition préalable et l'application de règles clairement établies qui se rapportent à l'ensemble du processus financier public à savoir les conditions dans lesquelles les politiques financières sont préparées, les objectifs poursuivis, les moyens à mettre en oeuvre, les conditions de la mise en oeuvre ou d'exécution des politiques définies ou modifiées ou adaptées ainsi que l'établissement des constatations résultant de cette mise en oeuvre de nature comptable ou autre.

3. En troisième lieu, la transparence se conjugue comme l'établissement de l'information financière qui soit une information précise, méthodique, aussi complète que possible et construite sur des bases qui en garantissent la fiabilité ainsi que son intégrité. Autant dire qu'il doit s'agir d'une information relative à l'ensemble des administrations publiques, d'une information consolidée et d'une information qui est établie selon une méthode unifiée permettant une perception globale de réalités très complexes mais aussi une perception aussi précise que possible des phénomènes financiers publics.

4. Enfin l'information établie se doit d'être diffusée ou communiquée à l'ensemble du corps social. C'est une information sur le passé, une information sur l'avenir prévisible et une information diffusée et communiquée à l'ensemble des personnes intéressées y compris aux différents organes de contrôle mais aussi aux simples usagers des administrations publiques. Elle suppose la mise en cause du secret qui couvre une partie plus ou moins importante de la vie financière des personnes publiques y compris au regard de certaines autorités publiques.

Des Principes à la Réalité Tunisienne

On évoquera les quarts points qui viennent d'être relevés comme des principes fondamentaux de nature à garantir à la fois la transparence des comptes publics et à faciliter autant se faire que peut la possibilité de rendre des comptes en la matière.

1. Pour ce qui est du premier point, relatif à l'organisation générale des personnes publiques en tant qu'institutions aux compétences délimitées avec une nette séparation entre l'ensemble des organes, l'ensemble des textes juridiques à commencer par la Constitution, les lois organiques prises en application de la Constitution tunisienne de 1959 mais aussi les autres règles juridiques (lois, décrets et arrêtés) indiquent quelles sont les personnes publiques disposant de finances publiques, les conditions dans lesquelles elles sont tenues d'agir, les compétences qu'elles exercent ainsi que les rapports qu'elles entretiennent entre-elles pour ce qui est des aspects relatifs aux finances publiques.

De ce point de vue, il y a une nette séparation en vertu des textes légaux entre les personnes publiques ayant une vocation politique ou administrative, notamment l'Etat et les collectivités publiques locales, celles qui exercent des activités de nature industrielle, agricole ou commerciale ainsi que les personnes ayant une vocation fondamentalement sociale. Leurs attributions sont clairement précisées par les mêmes textes de telle sorte qu'il paraît bien difficile d'imaginer des possibilités de confusion entre les statuts et les attributions de chaque personne publique.

Plus particulièrement en matière financière, chaque personne publique dispose de règles propres relatives aux conditions dans lesquelles elle peut prendre des décisions, les mettre en oeuvre et les soumettre à différents contrôles. Les mêmes règles précisent les rapports entre toutes les personnes en question.

Il en résulte que d'une façon globale on estime que la Tunisie répond au premier principe de bonne conduite.

2. Pour ce qui est du second point relatif aux conditions de préparation, d'adoption, d'exécution et d'informations budgétaires transparentes, nombreuses sont les observations qui doivent être précisées. Elles s'intéressent à la définition des politiques budgétaires, au cadre économique déterminant ces politiques ainsi que les conditions d'adoption, de vote et d'exécution.

a) Concernant *les définitions des politiques budgétaires* que les pouvoirs publics entendent mettre en oeuvre, on peut observer qu'elles font l'objet de différents textes à caractère général notamment les plans de développement économique, à moyen terme, se rapportant à une période de 5 ans, les budgets économique à caractère annuel ainsi que l'exposé des motifs présenté par le pouvoir exécutif qui entend préciser le contenu de la politique budgétaire au titre d'un exercice déterminé.

Cependant ni les plans de développement, ni les budgets économiques ni non plus les exposés des motifs présentés ne paraissent suffisants pour une appréciation globale des politiques de toutes les personnes publiques notamment des finances des collectivités publiques territoriales décentralisées non plus des organismes assurant la gestion du système de protection sociale. Or, il ne fait pas de doute qu'une perception globale des choses serait plus à même d'identifier le contenu des politiques budgétaires dans leur globalité et de déterminer les véritables enjeux en la matière car en définitive la situation financière de toutes les personnes publiques est mieux à même de faire comprendre la situation des finances publiques.

b) *Quant au cadre économique* dans lequel s'inscrivent les orientations ou les politiques budgétaires, il fait l'objet d'un soin particulier à long, moyen et à court terme. A long terme, ce sont les perspectives économiques qui retracent les grandes orientations en matière économique mais aussi sociale compte tenu du fait que les perspectives ont pour vocation de fixer les orientations straté-

giques de la Nation. A moyen terme, depuis pratiquement 1962, ce sont les plans de développement qui retracent les orientations de nature économique ou sociale. Bien que les dispositions des plans ne sont pas des dispositions contraignantes pour les agents économiques, elles représentent tout de même un bon indicateur résumant les objectifs à moyen terme recherchés par les pouvoirs publics qui, de surcroît, prévoient les différents moyens qui seraient mis en oeuvre afin d'inciter les différents agents économiques notamment les entreprises à participer ou à contribuer à la réalisation des objectifs voulus par la puissance publique.

A court terme, c'est le budget économique, présenté annuellement qui précise la politique économique que l'on entend mettre en oeuvre au titre de l'année et qui constitue l'encadrement obligé de la politique budgétaire de l'Etat.

c) En ce qui concerne les conditions relatives à *la préparation, au vote et à l'exécution des politiques budgétaires* de la puissance publique, il est indispensable de différencier les problèmes.

■ Tout d'abord, en l'état actuel du droit budgétaire, *la préparation des projets de lois de finances* est de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. Cette solution se trouve justifiée par l'aspect technique des questions traitées ou par l'équilibre qui est recherché en la matière et qui risquerait d'être ébranlé si on laissait au pouvoir législatif la possibilité d'intervenir et de contribuer à l'élaboration de la politique budgétaire autrement que par la voie d'amendement. Cette argumentation ne nous paraît pas convaincante en raison du fait que rien n'interdit à ce que l'on puisse faire participer des parlementaires à l'élaboration du contenu de la loi de finances ou à ce que les grandes orientations soient discutées préalablement ou en tout cas avant l'élaboration définitive du projet de la loi de finances car si le projet est élaboré dans sa version définitive, les bases sur lesquelles il a été élaboré rendent bien difficile toute remise en cause.

■ En second lieu, *le projet de la loi de finances présenté par le pouvoir exécutif et qui retrace les orientations de l'Etat en matière budgétaire au titre d'une année doit être présenté de telle sorte qu'il puisse présenter une information aussi complète que possible sur la politique financière* dans ses dimensions les plus précises. On entend par cela le fait que les conditions de l'équilibre général entre les ressources et les charges doivent être explicites de la manière la plus large possible de sorte que l'analyste ou le parlementaire puisse être en mesure d'identifier toutes les recettes et toutes les dépenses y compris dans le détail car se contenter de présenter les grandes masses budgétaires, même si elles sont accompagnées de fiches explicatives ne saurait permettre une appréciation précise ou méticuleuse des ressources ou des charges, en tout cas de certaines ressources ou de certaines charges publiques. Il nous paraît qu'un maximum de clarté des opérations budgétaires représente une garantie indispensable pour la fiabilité de

l'information financière fournie par le pouvoir exécutif.

Dans ce cadre, nous paraissent comme indispensables des documents annexés au projet de la loi de finances, sous forme de rapports spéciaux, qui retraceraient d'une manière plus claire des développements relatifs aux opérations en marge du budget public que sont les *fonds du trésor* ainsi que les *fonds de concours*. Le fait de présenter le volume global des ressources ou des charges pour chacun fonds spécial ne paraît pas en lui-même suffire pour permettre une appréciation quant à certaines politiques budgétaires notamment parce que de telles opérations bénéficient de réglementations plus souples rendant les contrôles plus difficiles. De même, ne paraît pas évidente la solution retenue consistant à omettre totalement dans le projet de la loi de finances les fonds de concours dont l'existence et l'importance doivent être objet d'un débat au moins d'une information.

■ En troisième lieu, dès lors et tant que l'Etat dispose d'un secteur public économique, en réduction significative en raison des politiques de privatisation, sous toute formes allant de l'établissement public à caractère industriel ou commercial aux participations dans le capital de sociétés commerciales, il est impératif que *sa situation financière fasse l'objet d'une présentation sous la forme d'un rapport à la représentation nationale car les finances de l'Etat qui entretiennent des rapports étroits avec les finances du secteur public et qui s'y trouvent engagées de différentes façons sont influencées voire déterminées par les finances des entreprises publiques*. L'Etat participe au capital, prête des capitaux, accorde des subventions mais offre également des garanties financières au titre des emprunts effectués par le secteur public économique. Il serait bon que l'on sache d'une manière très évidente les engagements des deux parties et leurs implications financières pour le futur indépendamment de l'importance du rôle que les entreprises jouent au niveau de la production, des investissements, des exportations ou des apports en devises.

Il apparaît à cet égard, que le projet de la loi de finances déterminant les orientations budgétaires soit accompagné d'un rapport sur la situation du secteur public économique en raison des tâches qui lui sont confiées et de son importance au regard des équilibres économiques et financiers globaux.

■ *En quatrième lieu, compte tenu du fait que les revenus propres à la puissance publique sont généralement insuffisants pour assurer le financement de la dépense publique et que les pouvoirs publics se trouvent obligés d'emprunter pour compléter la mobilisation des ressources nécessaires à la couverture des charges, il peut paraître tout à fait logique que le Parlement dispose d'une information précise sur l'évolution de l'endettement aussi bien pour ce qui est du passé (rétrospectives), pour le présent ainsi que pour le futur (prospectives)*. S'il ne fait pas de doute que l'information exacte en ce qui concerne les engagements passés et futurs relatifs à l'endettement public, il n'en reste pas moins vrai qu'une partie de l'évolution est

systématiquement rendue publique, celle qui concerne l'évolution de la dette externe. Il serait donc bon qu'une information aussi précise que possible soit accessible retraçant l'évolution de l'ensemble de la dette publique et qui retracerait les engagements en coûts ainsi que les risques encourus pour ce qui est des garanties offertes par la puissance publique pour ce qui est de l'endettement des autres personnes publiques notamment les entreprises relevant du secteur public économique.

■ Enfin, il est tout à fait indiqué, eu égard à la place occupée dans les finances publiques, au moins celles de l'Etat, par *les dépenses salariales engagées au titre de la fonction publique* que celle-ci soit identifiée d'une manière complète par le passé mais aussi pour le présent et pour le futur. S'il est exact que l'information commence à devenir disponible et commence à faire l'objet de publications, il nous semble nécessaire que l'on puisse en connaître l'évolution des effectifs et les conséquences notamment financières qui sont susceptibles d'y apparaître pour le futur. On notera que la fonction publique joue un rôle déterminant dont il convient de relever les caractéristiques et les implications à tous les niveaux dans un souci de clarification des débats sur l'opportunité de réduire, d'augmenter les effectifs ou de les stabiliser compte tenu des fonctions que l'Etat veut continuer à assumer directement ou par l'intermédiaire des autres personnes publiques notamment les collectivités publiques locales ou les établissements publics administratifs et qui relèvent en fait de l'éducation, de la santé ou de tout autres services publics.

d) *S'agissant de l'exécution des opérations budgétaires*, si les textes juridiques applicables sont en mesure de garantir la transparence et facilitent les conditions de rendre compte grâce aux séparations des attributions entre les ordonnateurs et les comptables publics et du fait que les deux catégories d'intervenants engagent leur responsabilités au titre des actes irrégulièrement effectués et si les réglementations ont fait l'objet d'adaptations pour mieux fonder les principes de la concurrence et la transparence des conditions dans lesquelles les marchés publics sont réalisés, il reste nécessaire que la transparence se matérialise effectivement par la publication de toutes les offres publiques dans une documentation officielle, à l'exemple d'une édition spéciale du Journal officiel ou d'un bulletin officiel, en plus d'autres publications, de nature à garantir le maximum de transparence pour les marchés que la puissance publique ou les autres collectivités soient identifiés clairement par les entreprises ou les soumissionnaires.

La seconde proposition consisterait à mettre en place une structure indépendante ou autonome de l'administration active dont la vocation serait d'observer, d'étudier et de tirer, pour les pouvoirs publics, les conséquences qu'imposent les observations effectuées en vue d'améliorer les conditions dans lesquelles les achats publics sont effectués afin de tenter de réduire leur coût y compris en procédant aux achats groupés et en instituant éventuellement des centrales d'achat. Cela implique une meilleure coordination entre les acheteurs publics sans que cela se

traduise par des retards dans l'exécution des opérations à réaliser.

3. Contrôle et évaluation des politiques publiques.

En l'état actuel du droit financier, les politiques publiques se traduisant par les dépenses ou par des ressources sont soumises à des contrôles effectués par différents corps qu'ils soient administratifs, juridictionnels que politiques qui sont considérés comme indispensables pour assurer la régularité des opérations réalisées et l'intégrité des deniers publics. Toute la question est de savoir si le problème réside dans les contrôles réalisés ou dans la difficulté de rendre compte et d'informer à supposer que l'information financière existe bel et bien même si elle ne fait l'objet que d'une publique toute partielle et en tout état de cause insuffisante. La seconde question relève davantage de la culture de l'évaluation des politiques publiques y compris pour ce qui est de l'aspect financier.

a) Pour ce qui concerne les contrôles effectués sur les opérations financières ou budgétaires réalisées, la législation tunisienne est riche d'organismes et de méthodes de contrôle relatives aux opérations réalisées. Il existe à la fois des contrôles de nature administrative, des contrôles juridictionnels ainsi que des contrôles politiques.

Les contrôles administratifs sont réalisés par les organes de l'administration ou par des audits internes dont les conclusions demeurent propres aux administrations ou aux organes du pouvoir exécutif. L'information publiée à ce titre est très partielle en raison du fort degré de confidentialité dont se trouvent entourés de tels travaux. Or, pour l'efficacité même de l'action des pouvoirs publics et de son impact sur la population, il nous semble que la publicité dont serait entourée de tels travaux, outre le fait qu'elle oeuvrerait pour la transparence nous paraît un meilleur garant que la confidentialité. En attestent les multiples expériences dans de nombreux pays y compris dans les pays du tiers monde qui ont pour principe de diffuser l'information disponible au niveau des administrations publiques.

Les contrôles juridictionnels sont réalisés par des juridictions bénéficiant de l'indépendance des magistrats et qui établissent des contrôles que l'on ne peut juger satisfaisants ou non dès lors que les résultats de leurs travaux demeurent en partie confidentiels. Ici, différents aspects méritent d'être relevés. En ce qui concerne les compétences exercées, il ne fait pas de doute qu'elles s'intéressent à l'ensemble des comptes de l'ensemble des personnes publiques, directement ou indirectement, qu'il s'agit aussi de contrôles réalisés à l'encontre aussi bien des ordonnateurs que des comptables publics (les ordonnateurs sont soumis à l'action de la cour de discipline alors que les comptables relèvent de la cour des comptes). Quant au statut dont bénéficient les magistrats, on observe qu'il est meilleur garant que celui du FMI proposant de rattacher les magistrats financiers au Parlement, alors que la culture et l'ensemble du droit tunisien retient le princi-

pe de la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la magistrature.

Quant au contrôle politique, il est effectué par les autorités politiques exécutives sur les actes des administrateurs ou des comptables mais surtout il apparaît au niveau du contrôle exercé par le Parlement au titre de la loi de règlement à savoir la loi qui établit les comptes définitifs d'exécution.

Au titre de l'ensemble de ses contrôles, plusieurs remarques méritent d'être présentées.

Tout d'abord, on l'a déjà remarqué, les rapports administratifs de contrôle des politiques budgétaires ne font pas l'objet de publication. Celle-ci nous paraît dans beaucoup de cas souhaitable pour éclairer les citoyens au titre des politiques mises en oeuvre.

Ensuite, curieusement, alors que le rapport annuel de la cour qui juge les actes des ordonnateurs fait l'objet d'une publication systématique depuis des années, le rapport de la cour des comptes, sur lequel se fonde la loi de règlement du budget, demeure largement confidentiel alors même qu'il ne doit rien contenir de nature à perturber l'ordre public dans la mesure où il sert de base à un ensemble de modifications législatives, réglementaires ou de politiques pour rendre plus performante l'action des administrations publiques. Sa publication, dans sa version intégrale, en tout cas la partie relative aux constatations générales, nous semble un moyen de nature à améliorer davantage l'action des services publics et à valoriser l'action politique des pouvoirs publics au regard des citoyens et usagers des services publics.

Enfin, il y a lieu de préciser que la loi de règlement qui établit les décomptes définitifs de l'exécution des opérations budgétaires se présente dans des formes nettement plus résumées que celles relatives à la loi de finances. Autant dire que les informations financières figurant dans la loi de règlement sont nettement moins précises ou plus globales que celles qui figurent dans les lois de finances de telle sorte que les comparaisons entre les réalisations et les prévisions ne peuvent être établies avec certitude absolue. Il en résulte que serait souhaitable que le projet des lois de règlement et les lois de règlement elles-mêmes aient un contenu structurellement identique à celui des lois de finances. On évitera par un tel procédé que les données budgétaires publiées soient illisibles ou inutilisables pour procéder aux comparaisons qui s'imposent et pour la reconstitution des séries budgétaires ou financières au moins pour l'Etat.

L'autre culture qu'il convient, à notre sens, d'introduire ou de développer est celle relative à l'évaluation de toutes les politiques publiques. Que celles-ci intéressent les différentes ressources publiques ou toutes les charges publiques, elles reflètent tout de même des politiques publiques. On peut identifier de nombreuses politiques pour lesquelles une évaluation mérite d'être menée. Ainsi

en est-il des ressources comme les ressources fiscales impliquant analyse de la politique fiscale, des instruments qui sont mis en oeuvre, des résultats obtenus ainsi que leur efficacité ou efficacité au regard des objectifs recherchés par les pouvoirs publics. Il en est de même pour ce qui est de l'évolution des autres ressources et des moyens par lesquels il convient de trouver ou de garantir la pérennité des ressources prélevées par la puissance publique.

La même évaluation doit se rapporter à l'ensemble des politiques menées par les pouvoirs publics qu'elles aient un caractère relevant des problèmes de la souveraineté de l'Etat ou qu'elles intéressent des aspects économiques ou sociaux. Certes, à l'occasion des débats budgétaires ou de débats publics lors de la discussion portant sur les politiques législatives, un dialogue s'établit entre les pouvoirs exécutif et législatif en ce qui concerne les politiques publiques mais ces débats ne nous paraissent pas par eux-mêmes suffisants pour avoir une perception globale des politiques mises en oeuvre. Ce qui doit être recherché, par delà les évaluations des politiques effectuées au sein des administrations, on ne sait quelle ampleur elles présentent, c'est de rendre publiques les multiples évaluations effectuées et de faire en sorte que ces évaluations couvrent l'intégralité du champ des activités publiques directes ou indirectes. Il s'agit d'une perception qui peut paraître nouvelle mais elle est indispensable pour la compréhension des différentes politiques menées par les autorités publiques. Il y a des politiques sociales, des politiques éducatives, des politiques agricoles, industrielles, commerciales, d'emploi ou d'exportation adoptées par les pouvoirs publics, qui sont exécutées par les administrations ou par les entreprises en partie grâce aux deniers publics, elles font l'objet d'évaluations, faut-il encore que ces évaluations fassent l'objet d'une généralisation d'une part et d'une publication pratiquement systématique d'autre part. De la sorte se trouverait abandonné le principe de la culture du secret, indispensable parfois, au profit du principe de la culture de transparence.

Il va sans dire qu'une fois adopté, le principe de la culture de la transparence, se posera une autre question relative aux autorités qui seraient chargées d'effectuer ces évaluations. A cet égard, si les services publics ou les administrations publiques disposent des moyens nécessaires pour procéder à des évaluations, ce qui est d'ores et déjà une réalité, il peut paraître opportun qu'elles puissent être menées par des organismes bénéficiant d'une indépendance certaine mais rien n'interdit que le Parlement puisse mettre en place des mécanismes d'évaluation des politiques publiques directement à moins qu'il ait la possibilité de solliciter des organes indépendants y compris les institutions d'audit et de contrôle, à l'exemple de la cour des comptes, pour une assistance technique souhaitable.

4. La transparence et les personnes publiques autres que l'Etat.

Eu égard à l'importance des moyens financiers dont disposent désormais les collectivités publiques locales et les

organismes de protection et de sécurité sociale, plus personne dans les pays développés n' imagine la possibilité de présenter pour audit ou appréciation les seuls comptes de la puissance publique. Le principe retenu dorénavant est à une appréciation globale des choses impliquant une présentation consolidée des comptes publics en procédant à la synthèse des comptes publics ou à leur consolidation.

C'est aussi le chemin que nous devrions prendre afin d'assurer la sincérité et la transparence des comptes publics.

En effet, bénéficiant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, les collectivités publiques comme les organismes de la sécurité sociale disposent de moyens financiers propres qui sont destinés à couvrir leurs dépenses. Les moyens comme les ressources présentent tout de même une dimension publique incontestable tant au niveau des méthodes de mobilisation des ressources que des charges assumées. Au reste, les rapports financiers entre les collectivités et les organismes sociaux d'une part et l'Etat d'autre part ne sont pas négligeables et ce dernier peut se retrouver engagé financièrement afin d'équilibrer les comptes des collectivités et établissements malgré l'autonomie et les moyens propres dont ils bénéficient.

Par ailleurs, les collectivités publiques comme les organismes sociaux en mobilisant des ressources et en effectuant des dépenses mènent à n'en pas en douter des politiques, exécutent des marchés et sont soumises à des contrôles et audit de la part des organes de l'Etat notamment d'inspections administratives et bien sûr de la cour des comptes dont l'objet est de procéder à la constatation et à l'évaluation des politiques menées et leurs multiples répercussions sur les finances de l'Etat.

Il en résulte que les comptes en question ou plus précisément les politiques mises en oeuvre méritent de faire l'objet d'évaluations qu'il serait logique de rendre publiques.

En tout état de cause, la transparence des comptes en question et la nécessité de présenter une situation financière consolidée pour l'ensemble des personnes publiques doit se traduire par la publication de l'information financière qui les concerne.

Au préalable peut-être convient-il de considérer que ces politiques publiques, notamment celles relatives à la sécurité sociale, doivent devenir un objet de débat public et qu'elles aient besoin de débats parlementaires annuels à l'instar de la politique budgétaire de l'Etat. C'est en tout cas le souhait qui peut être formulé même si sa réalisation prendra du temps. Mais il s'agit nécessairement d'une dimension de la transparence des comptes publics que l'on ne saurait occulter.

5. Transparence financière et vie politique.

Le dernier aspect qui mérite d'être relevé est celui de la vie politique, des moyens financiers indispensables et de leur transparence.

En effet il serait paradoxal que les finances publiques bénéficient d'un statut transparent alors même que le financement de la vie politique (partis, associations, hommes politiques) bénéficierait d'un autre statut.

La pratique tunisienne soumet l'activité politique à une réglementation identifiée et impose un contrôle sur le financement des activités politiques y compris pour ce qui est de l'évolution du patrimoine du personnel politique et celui de la haute administration publique.

Il serait souhaitable d'élargir le champ de l'obligation de déclaration du patrimoine à plusieurs catégories de personnes qui sont responsables de la gestion de l'argent public indépendamment de leurs responsabilités à ce titre et de faire en sorte que les contrôles et constatations effectuées soient suivis d'une publication.

Transparence et Gestion des Ressources Humaines : les principes et l'avenir

Nombreuses observations méritent d'être présentées de nature à améliorer le cadre général de la gestion des ressources humaines.

1. S'agissant de l'encadrement juridique, il ne fait pas de doute que **l'ensemble de la fonction publique** bénéficie d'un ensemble de textes juridiques qui déterminent les droits et obligations des fonctionnaires ou des agents publics. Ces textes sont pratiquement systématiquement publiés et sont disponibles de telle sorte que les agents de la fonction publique connaissent précisément l'ensemble des règles qui régissent leur condition.

Il reste que *l'information statistique* relative à l'ensemble des corps relevant de la fonction publique n'est pas disponible systématiquement alors même que les dispositions législatives prévoient la publication de lois-cadres déterminant, pour chaque administration, les différentes catégories d'agents publics qu'ils relèvent de l'Etat ou des collectivités publiques locales. L'information existe mais ne fait pas l'objet d'une publication systématique et à temps.

Il en est de même pour ce qui est des agents contractuels de la fonction publique. Même si le procédé n'est pas très développé, il n'est pas négligeable. Là aussi l'information mérite d'être fournie au Parlement et au public. Pour ce qui est des personnels relevant des entreprises publiques, qui sont régis par des dispositions particulières (statuts ou encore relations contractuelles), là aussi, les dispositions légales ou contractuelles sont publiques mais l'information statistique n'est pas systématiquement publiée. Il est vrai aussi que le nombre des agents publics connaît une réduction significative en raison du processus de privatisation qui est mené depuis de nombreuses années et qui a pour conséquence de transférer du personnel dans le secteur privé soumis à des règles de droit commun droit du travail fondant les relations contractuelles entre les

employeurs et les employés du secteur privé).

2. Pour ce qui est des principes fondamentaux régissant la fonction publique, les textes assurent les **principes de la neutralité ou de l'équité**. La question qui reste pendante est celle relative à l'efficacité de la gestion administrative. A cet égard, on observera que la culture de l'efficacité constitue une règle importante de l'action de l'administration ou des autres secteurs publics mais celle-ci n'est pas, à notre sens, systématiquement mise en avant pour apprécier la qualité des services. Que si des études relatives à la rentabilité des services publics sont menées, les constatations et observations demeurent largement non publiées. Cependant il y a lieu d'observer qu'à travers des colloques, des rencontres scientifiques ou académiques tout comme au titre de certaines institutions proches de l'administration à l'exemple de l'école nationale d'administration et de son centre de recherche, une information non négligeable fait l'objet de publication. Il en est de même pour ce qui est de l'information fournie par les membres de Gouvernement aux membres du Parlement à l'occasion de débats ou à travers les rencontres avec la presse écrite ou audiovisuelle.

En un mot, si beaucoup d'informations circulent ou sont communiquées, leur publication systématique mérite d'être menée. A cet effet, on pourra proposer que *les principaux rapports administratifs d'évaluation des services publics fassent l'objet d'une publication généralisée*.

3. Concernant les outils tendant à promouvoir le devoir de rendre compte au titre des prestations de service, il est à remarquer que si les services publics administratifs rendent des comptes à travers l'évaluation des politiques menées par les pouvoirs publics à travers l'information financière ou administrative, les autres services, industriels ou commerciaux, respectent très largement les règles comptables et de ce fait fournissent une information financière généralement claire et relativement accessibles même si les études menées, de bonne facture, ne font pas l'objet d'une publication systématique. Il est exact aussi que les organes de contrôle procèdent à l'établissement des constatations les plus significatives. *Il serait louable que les études économiques ou financières effectuées fassent l'objet d'une publication plus systématique et davantage plus détaillée.*

4. La lutte contre la corruption mérite une attention particulière. Par delà l'ensemble des législations prévues en Tunisie, leur mise en oeuvre et les sanctions qui sont effectivement infligées aux personnes qui sont convaincues de corruption, que l'on peut mesurer à travers les renvois de la fonction publique ou des poursuites pénales et des condamnations infligées aux personnes convaincues de corruption, le sujet ne semble pas être prioritaire au titre de la politique de l'information. Autant dire que s'il y a des études relatives à ce phénomène, celles-ci demeurent confidentielles. On peut souhaiter que la politique des pouvoirs publics fasse davantage l'objet de publications. Cependant il est arrivé que les autorités publiques au plus

haut niveau se prononcent contre la corruption et affirment leur volonté de la combattre.

Tout en sauvegardant le nécessaire secret dont doivent bénéficier les personnes au titre des libertés publiques, il serait tout de même souhaitable que l'on s'exprime davantage sur la question au nom de l'intégrité et de la moralité publique.

Pourrait y contribuer toutes les dispositions qui seraient prises en vue de dénoncer les infractions, d'en assurer le suivi et de sanctionner.

5. Pourrait contribuer à la transparence et la sauvegarde de règles de bonne conduite des affaires publiques, le fait de multiplier les situations impliquant que les personnes, ayant une charge publique de nature à leur permettre de gérer et de s'intéresser aux deniers publics, y compris un nombre élevé des membres de la haute fonction publique ou du personnel d'encadrement des entreprises publiques, soient tenues par *l'établissement de déclarations relatives de leur fortune et patrimoine au début de leur prise de fonctions et lors de la cessation de celles-ci*. De la sorte, une garantie supplémentaire de lutte contre la corruption serait trouvée.

Gestion de l'Information et Transparence

Il ne fait aucun doute qu'une bonne gestion de l'information peut contribuer à la transparence et à la capacité de rendre des comptes. Faut-il encore en étudier la portée et les conditions?

1. En ce qui concerne les textes, pratiquement aucun problème n'est insurmontable. Il reste à s'intéresser à **différents aspects de la politique de l'information**. S'il est vrai qu'existent des moyens d'information privés et publics, il est exact que le secteur de l'audiovisuel national est entièrement public mais il est tout aussi vrai que de larges possibilités d'accès à l'information des organes de presse internationaux existent sous différentes formes notamment la télévision ou les nouvelles technologies.

La question que l'on se pose dès lors consiste à s'interroger sur la possible intervention de l'initiative privée localement en matière télévisuelle.

2. En second lieu, une question plus intéressante doit être posée concernant **le statut de la diffusion de l'information publique et de l'accès à celle-ci**. Il nous paraît tout à fait utile de préciser davantage les règles afin que le maximum d'informations disponibles fasse l'objet soit d'une publication soit d'une mise à disposition sous toutes les formes actuellement possibles.

C'est en garantissant une telle condition que rendre compte prendra son entière dimension.

C'est le secteur de l'information qui nous semble mériter les avancées les plus significatives.

LES RECOMMANDATIONS:

Au terme de cette étude et des observations qui viennent d'être formulées, la transparence financière et la capacité de rendre des comptes dans le secteur public pour ce qui est de la Tunisie impliquent la prise en considération des recommandations suivantes:

I. DU POINT DE VUE DE LA CONNAISSANCE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

1. L'établissement d'une information financière pour l'ensemble des personnes publiques(Etat, collectivités publiques locales et organismes de sécurité sociale).
2. Une meilleure participation du Parlement dans l'élaboration du contenu de la loi de finances se traduisant par une meilleure information sur les fondements de la politique budgétaire et de ses implications sur le plan économique et social ainsi qu'une meilleure information financière allant au delà de la présentation de fiches explicatives.
3. La présentation au Parlement de rapports particuliers relatifs à certaines catégories de dépenses publiques notamment les fonds du trésor et les fonds de concours, à la situation globale du secteur public économique, aux engagements financiers pour ce qui est de l'endettement public y compris pour ce qui est des garanties offertes par l'Etat au profit des collectivités ou des établissements publics et une information aussi complète que possible sur les rémunérations publiques.
4. En matière de marchés publics, la publication, dans une publication officielle, de toutes les offres publiques pour garantir la transparence et le respect des règles de la concurrence.
5. Encourager l'institution d'organes indépendants d'évaluation des politiques publiques en matière d'achats publics afin de rationaliser et d'optimiser leur coût.
6. Rendre publics les différents rapports se rapportant à l'exécution des politiques budgétaires, financières ou fiscales notamment les rapports de la cour des comptes.
7. Introduire la culture de l'évaluation des politiques publiques au sein des administrations publiques et au niveau des organes de contrôle ou d'audit et rendre publics au moins les constatations les plus significatives.
8. Elaborer des lois de règlement, de constatation, dans les mêmes formes et les mêmes données que les lois de finances.
9. Consolidation de l'ensemble des comptes publics(Etat, collectivités locales, établissements publics administratifs et organismes de sécurité sociale).
10. Pour la politique en matière de sécurité sociale, adopter le principe d'une loi de finances sociales, à l'instar de la loi de finances, de nature à déterminer les conditions de l'équilibre de la politique de protection sociale.

II. POUR LA TRANSPARENCE ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES:

1. Une meilleure information relative à la fonction publique d'un point de vue structurel, des statuts, de l'évolution de la population, des rémunérations....
2. Publication des rapports relatifs aux évaluations des administrations publiques au regard de l'efficacité, de l'efficience ou des compétences et capacité à mettre en oeuvre les politiques déterminées par les pouvoirs publics.
3. Multiplication des études économiques, sociales ou financières de l'emploi dans les entreprises et établissements publics.
4. Multiplication des déclarations relatives au patrimoine des personnes en charge de la gestion de l'argent public et contrôle des déclarations par un organe indépendant ou autonome des services actifs.

III. GESTION DE L'INFORMATION ET TRANSPARENCE

1. Généraliser la diffusion de l'information financière par les institutions publiques sous toute les formes et supports y compris internet.
2. Une plus grande liberté pour accéder à l'information financière et une plus large diffusion de celle-ci auprès des organes d'information.

YEMEN

par Dr. Ahmed Mohamed Al-Shami, Dr. Mohamed Abdo Saeed Moghram*

I - Introduction

Le devoir de transparence et de rendre compte sont des attributs fondamentaux de la bonne gouvernance. Il s'agit de concepts interdépendants qui se renforcent l'un l'autre. La transparence dans le secteur public renvoie à la disponibilité de l'information relative aux activités politiques et économiques d'un gouvernement, à sa politique, à ses procédures et ses décisions, ainsi qu'à la libre circulation de cette information parmi les citoyens. Le devoir de rendre compte renvoie à l'éventail d'approches, de mécanismes et de pratiques des organismes publics, à tous les niveaux, pour s'assurer que leurs activités et les résultats qui en découlent atteignent les buts et moyens recherchés. Le devoir de transparence et de rendre compte garantissent que les procédés et les actions des organismes publics et des employés sont faits dans l'intérêt public et qu'ils obéissent aux lois, réglementations et procédures de gestion.

Le devoir de transparence et de rendre compte sont des concepts nouveaux pour le secteur public au Yémen. Ils ont été introduits dans l'Administration yéménite en 1994, lorsque le gouvernement a démarré un programme de réforme globale économique, financière et administrative (EFARP). Ce programme est soutenu par la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et d'autres partenaires. Cette étude de cas examine les pratiques actuelles et les progrès récents dans le devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion financière, la gestion des ressources humaines et la gestion de l'information, en passant en revue les lois, réglementations, mécanismes et procédures appropriés et en réalisant des entretiens avec quelques experts et hauts fonctionnaires.

II – Contexte du Yémen

En mai 1990, la République du Yémen a été constituée par la fusion de la République Arabe du Yémen (Nord Yémen) et la République Démocratique Populaire du Yémen (Sud Yémen). Avant leur réunification, les deux pays avaient développé des systèmes administratifs différents. Dans l'ancien Sud Yémen, un système centralisé a été bâti sur les bases de l'administration coloniale britannique, alors que l'ancien système du Nord Yémen était basé sur les traditions ottomane et égyptienne. Après la réunification, le nouvel Etat (la République du Yémen) a subi des déséquilibres économique, financier et administratif graves, tels que la stagnation de la croissance économique, des défi-

cits budgétaires, une inflation élevée et des problèmes dans l'Administration.

Dans le but de résoudre ces problèmes, le Gouvernement a entrepris de sérieuses tentatives de réforme. La première a été d'intensifier les programmes de réformes économiques, financières et administratives et de signer deux accords avec le FMI et la Banque Mondiale début 1994. Cette coopération visait à déterminer le contenu, la forme et la mise en œuvre d'une stratégie pour la modernisation du secteur public qui devait servir de base aux réformes. La mise en œuvre de cette stratégie a commencé en 1997 et a enregistré quelques succès sur certains aspects, et des échecs sur d'autres.

D'autres efforts de réforme avaient pris en charge la révision et des amendements de quelques législations financières et administratives, et la restructuration des processus administratifs pour améliorer l'efficacité et l'efficience des organismes du secteur public au Yémen. Dans le domaine financier par exemple, plusieurs législations financières et procédures administratives ont été révisées et promulguées afin de permettre plus de transparence et de discipline dans les organismes financiers. Des programmes de formation ont également été réalisés pour améliorer la performance du personnel. Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, un recensement des fonctionnaires a été réalisé, une base de données établie, des plans de restructuration dans neuf ministères et organismes pilotes ont été lancés, et un Fonds pour la Fonction Publique a été créé. Pour la gestion de l'information, on a donné plus de liberté à la Presse.

III- Devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion financière

Cette partie présente une vue d'ensemble de la législation en matière de finances, des réglementations et du système de contrôle afin d'examiner la situation actuelle et les efforts du gouvernement pour améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans le contrôle interne, l'audit externe, la budgétisation, les recettes, la privatisation, l'établissement des livres de paie et les marchés publics.

Le contrôle interne

Un examen de la Loi de Finance N°8 de 1991 (modifiée en 1999), d'autres lois et réglementations pertinentes, ainsi que le présent système de contrôle financier interne identifient le Ministère des Finances comme étant chargé de la supervision générale et de la mise en œuvre des dispositions. Il a la responsabilité de la préparation des livres, systèmes d'enregistrement, formulaires, états, modèles, requis pour l'exercice du contrôle financier. Pour accomplir ses responsabilités, le Ministère des Finances nomme et met en poste les directeurs financiers dans tous les organismes étatiques. Le directeur financier approuve chaque paiement effectué dans l'organisme concerné et conduit l'inspection et le contrôle financier de toutes les transactions financières avant et après la dépense.

* Dr. Ahmed Mohamed Al-Shami, l'Université de Sana'a, Professeur associé et Chef du département de la gestion, Sana'a; Dr. Mohamed Abdo Saeed Moghram, Université de Sana'a, Faculté de Droit et de la Sharia. Sana'a

D'après les consultations avec des experts financiers, il y a eu plusieurs tentatives pour améliorer et moderniser le système de contrôle financier. Cependant, l'examen et la révision des réglementations et des procédures n'ont pas pu atteindre entièrement ce but. Il manque toujours au présent système de contrôle interne quelques composantes importantes pour qu'il soit en adéquation et en conformité avec les standards internationaux. Il lui manque des procédures explicites pour assurer la conformité avec les lois et réglementations, des codes d'éthique pour fournir l'information, un manuel pour les fonctionnaires pour expliciter leur rôle dans le contrôle financier, et des pénalités spécifiques pour le non respect des règles ou les malversations. Pour pallier ces manques et améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans le contrôle interne, un projet de modification de la législation financière et des procédures du contrôle interne est en cours de préparation au Ministère des Finances, avec l'aide du FMI et le Ministère des Affaires Législatives. Les nouveaux amendements visent à élaborer des régulations financières et un système de contrôle interne compatibles avec les standards internationaux et les exigences du FMI. Ils comprennent les procédures nécessaires pour être en conformité avec les réglementations applicables. Ces amendements devraient être émis vers fin 2003.

Nous pensons qu'un aspect important du système de contrôle interne consiste en l'existence de procédures claires et explicites pour garantir leur application conformément aux lois et aux réglementations en vigueur. Partant, il est nécessaire de spécifier les obligations légales pour un système de contrôle interne adéquat et transparent, comprenant des standards de conduite pour prévenir la corruption, détecter les pots-de-vin et les malversations.

Audit externe

Un examen de la Loi N° 39 de 1992 pour l'Organisme Central du Contrôle et de l'Audit (COCA) est l'institution suprême d'audit du Yémen. C'est un organisme indépendant qui reporte directement au Président du Yémen. Le directeur du COCA a des pouvoirs légaux similaires à la fois à ceux du ministre des finances et à ceux du ministre de la fonction publique en ce qui concerne l'engagement des fonds alloués dans son budget annuel et la gestion de ses affaires internes et de ses ressources humaines. Le rôle principal du COCA est de réaliser un audit annuel de chaque organisme étatique. Il est supposé améliorer l'action des entités du secteur public, la profession et les pratiques et comptables et d'audit du pays. La constitution et la loi n°39 requièrent du COCA qu'il soumette au Parlement son rapport d'audit des comptes finaux du gouvernement.

En dépit de son mandat assez complet et de ses pouvoirs étendus, en pratique les prérogatives du COCA sont trop larges pour qu'il puisse donner sa pleine mesure. De plus son impact réel sur le devoir de transparence et de rendre compte du gouvernement n'a pas encore été mesuré. Les prérogatives du COCA restent traditionnelles, actuellement, il n'exerce qu'une seule de ses responsabilités, celle de procéder à l'audit annuel des organismes étatiques. Il rédige ses rapports sur la base de l'audit et les envoient au

Cabinet du Président, au Parlement et à l'organisme concerné. Il ressort des entretiens avec quelques experts de l'audit, que le COCA rencontre actuellement plusieurs problèmes dont des approches managériales désuètes, un manque de qualification du personnel, une approche comptable et d'audit traditionnelle (axée sur les transactions) et une absence de procédures explicites pour contrôler la conformité avec les lois et les réglementations. Ces problèmes mettent le COCA dans l'incapacité de remplir ses obligations et les objectifs édictés par la loi. Ils gênent l'application des réglementations et l'impact de ses efforts pour promouvoir le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public.

De grands progrès sont encore nécessaires pour améliorer les pratiques de gestion. Les normes, procédures, techniques ainsi que l'assistance à l'audit de conformité et à l'audit financier doivent être soigneusement mises en œuvre pour créer un mécanisme d'amélioration permanente: les documents et le personnel doivent être continuellement mis à jour dans les domaines concernés. On doit accorder plus d'attention aux notions de planning stratégique, de mesure de la performance, de communication effective avec les instances concernées et les organismes de contrôle (assurance qualité, inspection des pratiques et audit interne). Le gouvernement est disposé à recevoir de l'assistance technique étrangère en ce domaine. Le Président et le Parlement ont clairement montré leur support dans l'amélioration de l'action du COCA pour la promotion du devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public.

Budget

Les chapitres 2 et 3 de la législation des finances traitent du processus de budgétisation. Alors que le chapitre 2 traite de la structure et de la préparation du budget, le chapitre 3 traite des procédures d'exécution du budget national.

L'examen de la législation des finances et des directives fiscales ainsi que des entretiens avec des experts des finances révèlent que l'élaboration des budgets a connu de grands changements. De nombreux efforts ont été fournis par le gouvernement du Yémen en vue de faciliter les opérations financières et fiscales. Depuis novembre 1994, il a adopté un programme global de réformes économiques financières et administratives, qui a reçu le soutien de la Banque Mondiale, du FMI, du PNUD, d'autres agences internationales et d'autres donateurs. En 1997, le gouvernement du Yémen a obtenu un Plan d'Ajustement Structurel Étendu (ESAF) du FMI pour 3 ans. En septembre 1998, un projet soutenu par le PNUD et exécuté par le FMI a eu pour but de simplifier les procédures administratives dans les services fiscaux et douaniers. Depuis l'année fiscale 2003, le Ministère des Finances a ordonné le budget par rubrique (Education, Défense, Santé etc.) plutôt que par entrée ou par recette. Ces anciennes méthodes avaient été utilisées durant les trente dernières années. Cette nouvelle classification rendra la préparation et l'exécution du budget compatibles avec les standards du FMI. Enfin, un système comptable et de budget intégré et informatisé a été conçu pour remplacer le système manuel actuel. Il est prévu de le mettre en œuvre pour l'année fiscale 2004.

Tous ces efforts visaient à renforcer les opérations et les procédures fiscales ayant trait à la transparence et la reddition des comptes. Ils ont permis un examen clair de la position fiscale du gouvernement et conduit à des améliorations significatives dans la capacité du gouvernement à produire des rapports fiscaux analytiques, assez complets et dans des délais raisonnables.

Malgré ces progrès significatifs, il reste beaucoup à faire pour renforcer le devoir de transparence et de rendre compte dans le budget. Nous croyons qu'il y a d'autres actions nécessaires pour que cela représente un engagement significatif dans le devoir de transparence et de rendre compte dans le domaine fiscal et pour consolider les efforts et les progrès réalisés jusqu'à maintenant. Elles comprennent:

- Atteindre un plus haut niveau de transparence fiscale dans la préparation du budget,
- Rendre les rapports fiscaux analytiques disponibles pour le public et les organismes externes,
- Améliorer l'information pour permettre la diffusion auprès du public du budget et des comptes finaux en temps et heure,
- Redistribuer les ressources vers les autorités locales et,
- Imposer la devoir de rendre compte aux organismes et aux individus afin de garantir que les dépenses publiques soient conformes aux ressources approuvées et aux lois et réglementations en vigueur.

Il est évident qu'il sera difficile d'atteindre toutes les conditions nécessaires à au devoir de transparence et de rendre compte dans le domaine fiscal en quelques années. A plus long terme, nous recommandons d'identifier et de mettre en oeuvre les étapes suivantes:

- Garantir un processus efficient pour rationaliser les dépenses publiques,
- Donner plus de pouvoir aux autorités locales pour préparer et exécuter leurs budgets,
- Imposer les procédures comptables aux entités et aux individus, et
- Rendre les rapports fiscaux analytiques disponibles pour les organismes extérieurs.

Privatisations

Les privatisations au Yémen n'ont pas vraiment réussi à créer un secteur privé plus important qui serve de moteur à la croissance. Malgré les invitations répétées du gouvernement à l'adresse du secteur privé afin qu'il s'implique et participe davantage à ses processus et à ses activités, la réponse du secteur privé n'a pas été encourageante. Le secteur public joue encore un rôle dominant dans la plupart des secteurs économiques et il supporte toujours un fardeau financier et administratif énorme. Le gouvernement yéménite a mis en place des mesures incitatives afin d'encourager une plus grande collaboration avec le secteur privé. Parmi ces mesures, des procédures à la fois réglementaires et opérationnelles ont notamment été créées (1995) et la Loi sur les Privatisations N°1 de 2000 a été passée. Le programme de privatisation a aussi été accéléré et étendu pour intégrer les infrastructures publiques (services publics et transports) et les services (éducation, formation, services de santé et recherche et développement).

Les entretiens avec les experts révèlent qu'il existe plusieurs raisons au manque de réaction du secteur privé aux mesures incitatives. Ils citent l'échec du gouvernement à:

- Améliorer le climat de développement du secteur privé,
- Encourager une relation proactive entre le gouvernement et le secteur privé,
- Lutter contre la corruption dans le secteur public et prévenir les actes illégaux,
- Simplifier les procédures administratives, et
- Etablir un climat de confiance entre le gouvernement et le secteur privé.

Nous recommandons que le gouvernement améliore en premier lieu l'efficience et la productivité des entreprises publiques, établisse des procédures effectives et transparentes pour contrôler le processus de privatisation et rétablisse un climat de confiance entre les secteurs publics et privés, avant de réclamer la collaboration et la participation du secteur privé.

Recettes

Le gouvernement du Yémen dépend lourdement de trois sources de revenu. En 2002, la part de l'Etat dans les revenus provenant du pétrole a atteint plus de 60% des revenus totaux. Les impôts et taxes ont représenté environ 25% et les autres revenus, y compris les subventions en cours, 15%. Actuellement, tous les revenus et toutes les recettes sont régis par la Loi de Finances N°8, la Loi sur les Impôts N°31 de 1996 et par d'autres réglementations relatives à la gestion des recettes. En examinant la loi de Finances, les réglementations et le programme de réforme pour évaluer les initiatives récentes en termes d'administration des revenus (et plus particulièrement les douanes, les impôts et les administrations en charge de l'octroi des licences), on peut discerner quelques progrès dans l'accroissement de la transparence et de la reddition des comptes. Un projet financé par le PNUD et mis en oeuvre par le FMI avait entre autres pour objectifs de:

- Achever et soumettre au Parlement un projet de loi sur la TVA,
- Etablir et transférer les archives appropriées (taxes sur la consommation, la production et les services, les impôts des employés retenus à la source et les impôts sur le revenu) vers une plus grande unité de gestion des contribuables,
- Etablir des méthodes de perception modernes afin de réduire le nombre des visas nécessaires,
- Améliorer les rémunérations des fonctionnaires des douanes et des impôts, etc.

Malgré ces progrès, il reste encore beaucoup à faire. Nous pensons que les priorités futures pour les organismes collectant les recettes, devraient se situer dans les domaines suivants:

- Obtenir un système de contrôle interne et de reporting de base qui soit suffisamment solide, précis et respectant les délais afin de favoriser la conformité avec les lois en vigueur et prévenir tout acte illégal ou malversation,
- Concevoir des procédures explicites pour déterminer la responsabilité du gouvernement, des fonctionnaires

et des organismes donateurs et s'assurer que chacune des parties comprend son rôle et celui des autres, en se conformant aux lois et réglementations en vigueur,

- Adopter des codes d'éthique afin de punir convenablement ceux qui violent la loi et décourager ceux qui voudraient commettre des infractions dans le but de réduire la fraude et la corruption, et
- Concevoir et appliquer un programme de formation effectif pour les fonctionnaires de tous les niveaux.

Gestion des salaires

Les fiches de salaires dans la fonction publique et dans toutes les entités gouvernementales – y compris les noms des fonctionnaires, le lieu de travail, le taux de rémunération, les différentes déductions et les calculs de salaire net – sont préparées par le département des ressources humaines. Elles sont ensuite envoyées au département des finances, pas plus tard que le 18 de chaque mois, pour que soient effectués les calculs, les rapprochements avec le mois précédent et l'approbation de la dépense. La séparation entre les départements des ressources humaines et des finances existe bien. Alors que le directeur général des Finances est un fonctionnaire du Ministère des Finances, celui des ressources humaines dépend du Ministère de la Fonction Publique et est envoyé aux organismes étatiques afin de veiller à l'application de la loi et des réglementations de la fonction publique. Ensuite, chaque service ou département au sein de chacun des organismes a des représentants responsables de recevoir et de remettre les salaires des employés de son service sous la supervision du chef de service. Ce dernier est lui-même responsable de l'identification physique de tout le personnel travaillant dans le service.

Bien que cette séparation existe, plusieurs mesures pourraient aider à améliorer la transparence et la reddition des comptes:

- Concevoir des procédures effectives pour identifier les doubles emplois et les employés fantômes et les éliminer des livres de paie,
- Renforcer l'application des lois et réglementations sur la fonction publique,
- Adopter les standards internationaux pour l'évaluation de la performance des organisations et des employés dans tous les organismes étatiques.

Marchés Publics

La loi N°3 sur les Marchés Publics de 1997 et le décret du Premier Ministre N°234 de 1997 (réglementations des marchés publics) ainsi que des entretiens avec des experts du domaine, montrent que les procédures d'annonce, d'ouverture et d'évaluation des plis ainsi que celles d'attribution des contrats sont assez transparentes. La loi, les réglementations et les procédures relatives aux marchés publics sont bien conçues et bien rédigées. Il existe cependant un décalage entre les règles écrites et les pratiques réelles. D'après les entretiens avec des experts, la loi et les réglementations ne sont pas souvent respectées. Dans certains organismes publics, on peut trouver des pratiques frauduleuses, telles que:

- L'attribution de contrats à des soumissionnaires qui ne répondent pas aux spécifications,
- Modifier les règles de marchés publics en divisant les quantités des items demandés,
- Accepter trois ou quatre offres de la même source, sous des noms différents, et
- Recevoir des pots de vin pour influencer les fonctionnaires dans le processus d'attribution ou d'exécution du contrat.

Le défaut principal de la loi et des réglementations sur les Marchés Publics, est que les services des marchés publics et les fonctionnaires ne sont pas comptables de leurs actes. A ceci s'ajoute l'absence de procédures effectives pour contrôler que les dépenses engagées pour les produits ou les travaux correspondent au budget et sont conformes aux processus et aux procédures des marchés publics. Actuellement, une entreprise de conseil britannique a été engagée pour revoir, réviser et identifier les failles dans les lois, réglementations et procédures sur les marchés publics.

Evaluation globale de la gestion financière

Dans l'ensemble, les efforts accomplis par le gouvernement pour améliorer le devoir de transparence et de rendre compte sont remarquables. Ces sept dernières années, le gouvernement a entrepris de nombreuses réformes pour améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion financière telles que la révision des lois et réglementations des Finances, l'amélioration du système fiscal et de son fonctionnement, le renforcement des capacités des fonctionnaires dans les organismes financiers et l'effort de simplification des procédures de perception des impôts et taxes. Cependant, peu d'efforts relatifs à le devoir de transparence et de rendre compte ont été accomplis dans le domaine des marchés publics.

Sur la base de ces résultats, nous suggérons plusieurs actions qui pourraient être entreprises pour améliorer le devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion financière:

- Améliorer les données budgétaires,
- Augmenter la transparence des données et des flux d'information,
- Faire des prévisions suffisamment fiables pour les revenus,
- Assurer des procédures effectives pour rationaliser les dépenses publiques,
- Adopter les nouvelles méthodes de gestion financière,
- Renforcer le rôle du COCA dans l'audit public et améliorer son impact sur la promotion de la reddition des comptes,
- Développer les capacités, la probité et la loyauté des fonctionnaires des Finances,
- Revoir et réviser les procédures et les réglementations sur les marchés publics,
- Développer des procédures effectives pour imposer le sens de la responsabilité aux entités et aux individus, et
- Lutter contre la corruption et les malversations des fonctionnaires à tous les niveaux dans les organismes publics.

IV - Devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion des ressources humaines

Cadre de la gestion des ressources humaines

Le cadre de la gestion des ressources humaines au Yémen comporte deux aspects: légal et institutionnel. Le cadre légal est basé sur les lois, réglementations et décrets suivants:

- Loi N°19 de 1991 de la Fonction Publique,
- Décret N° 122 de 1992 sur la Fonction Publique,
- Loi N°35 de 1991 et l'amendement N°7 de 1999 relatifs aux entreprises du secteur public,
- Loi N°12 de 1994 relative au droit criminel et pénal, et
- Loi N°39 de 1992 relative à l'Organisme Central du Contrôle et de l'Audit (COCA).

La loi et les réglementations principales s'appliquant aux fonctionnaires sont la loi de la Fonction Publique et ses arrêtés. Cependant la transparence n'est même pas mentionnée dans les dispositions de cette loi. Elle ne prévoit pas non plus le devoir de responsabilité des différents niveaux de l'administration vis à vis des fonctionnaires et du public. Même lorsque les obligations et les interdictions des fonctionnaires sont mentionnées, elles restent générales et laissent une large part à l'interprétation qui permet aux dirigeants de personnaliser et d'abuser de ces dispositions. Les arrêtés mentionnent également les obligations, les restrictions, les infractions administratives et les sanctions. Ils font également référence au droit criminel et pénal lorsqu'un crime grave est commis. Cependant, lorsque ces lois ont été promulguées, le devoir de transparence et de rendre compte n'étaient pas considéré comme important. Après avoir été interdites au début des années 90, les discussions sur la corruption ont démarré mi-1996 avec l'annonce du programme de réforme.

Le cadre institutionnel de la gestion des ressources humaines dans le secteur public yéménite comprend 123 entités administratives dont 28 ministères et 95 sociétés, entreprises, banques publiques et semi-publiques. Récemment, la fonction publique au Yémen a souffert d'une sérieuse crise de responsabilité. En effet, en tant qu'organisation hautement centralisée et hiérarchisée, elle a toujours eu des difficultés à répartir les responsabilités aux différents niveaux de management. Ce cadre institutionnel est de plus confronté à de nombreux obstacles et à un manque de transparence et de reddition des comptes au niveau de sa structure et aux différents niveaux d'administration.

L'édification d'un secteur public transparent et comptable constitue un point de départ essentiel au développement de la bonne gouvernance au Yémen. Les résultats de cette étude montrent cependant que les structures floues, les responsabilités mal circonscrites des fonctionnaires, les stratégies managériales peu définies et une supervision défailante, mènent à la corruption et à des sureffectifs dans plusieurs de ces institutions. En somme, la gestion des ressources humaines publique est faible à tous les niveaux. Cette situation est entre autres due à un manque de formation effective, un bas niveau de rémunération et une absence totale d'adéquation entre la formation et la fonction d'une part, et la promotion et les salaires d'autre part.

Valeurs fondamentales déclarées de la fonction publique

Les valeurs du service public ne sont pas largement communiquées par écrit aux fonctionnaires à travers des brochures, des contrats de travail, des discours ou de la formation continue. Elles ne sont pas non plus montrées en exemple par les hauts fonctionnaires. Ces valeurs fondamentales sont toutefois citées dans la Loi de la Fonction Publique N°19 de 1991 et dans son décret N°122 de 1992. Les valeurs essentielles de la Fonction Publique peuvent être résumées comme suit:

- *Fonction Publique*: les fonctionnaires doivent s'acquitter de leur fonction publique dans le seul intérêt des citoyens, à l'exclusion d'un quelconque autre intérêt,
- *Légalité*: les fonctionnaires doivent se conformer à la loi et obéir aux instructions prescrites afin d'atteindre les objectifs qui leur ont été assignés par les législateurs,
- *Neutralité*: les fonctionnaires ont un devoir d'impartialité dans leurs jugements et leurs opinions. Ils doivent respecter l'égalité devant la loi de tous les citoyens et conserver une stricte neutralité vis à vis de tous les intérêts politiques et économiques,
- *Responsabilité*: les fonctionnaires doivent mettre en valeur l'institution qu'ils servent. Ils ont un devoir de réserve et de discrétion afin de ne pas compromettre l'action de leurs services respectifs,
- *Compétence*: les fonctionnaires doivent faire preuve d'un niveau exemplaire de qualité et de professionnalisme,
- *Intégrité*: les fonctionnaires ne doivent jamais ni solliciter ni accepter quoi que ce soit de la part des citoyens pour accomplir leurs tâches, créant ainsi un climat de confiance dans la fonction publique dans son ensemble.

La loi de la Fonction Publique cherche à renforcer et à mettre en lumière les valeurs fondamentales et montre spécifiquement comment les appliquer à chacun des domaines. Le Ministère de la Fonction Publique ne les publiant pas, ces valeurs ne sont pas communiquées et ne sont donc pas bien connues des fonctionnaires ou du public. Il est clair qu'il serait difficile de trouver un fonctionnaire au Yémen qui ne soit conscient de ses droits, devoirs, obligations et restrictions. Par conséquent, les infractions et les violations de la loi sont très communes dans la Fonction Publique au Yémen.

Codes d'éthique

Il n'existe pas de code d'éthique en tant que document à part entière, alors qu'un sérieux problème d'éthique et une propagation de la corruption dans les administrations ont été constatés. Lorsque des manquements à l'éthique ont été avérés, ils ont été négligés par les autorités publiques. Leur intervention, le cas échéant n'a pas non plus été systématique. Les mesures ont été prises individuellement sans être reliées ou suivies sur le terrain. La plupart des interventions, même celles réalisées sous formes de lois ou de normes, ont été exécutées dans l'espoir que les fonctionnaires les adopteraient spontanément, à leur propre initiative. Les principales valeurs et normes dans le cadre légal de la gestion des ressources

humaines ont été passées automatiquement, sans se préoccuper de savoir si les personnes concernées les prenaient à cœur. Si ces valeurs d'intégrité, de bonne conduite et d'éthique professionnelle étaient respectées, la nécessité des contrôles interne et externe serait moins pressante. Mais au Yémen, ces valeurs ont régulièrement été minées par la pratique. Par conséquent, un code d'éthique clair et communiqué est nécessaire pour renforcer et mettre en lumière les valeurs fondamentales et pour montrer comment les appliquer spécifiquement à chaque ministère et organisme public. Une fois formellement adopté, ce code devrait être distribué dans tout le secteur public. Des affiches pour le promouvoir devraient être placardées dans tous les lieux publics. Comme cela a été mentionné plus haut, les réglementations générales de la Fonction Publique ne comportent pas de code de déontologie détaillé. Cependant, des actes tels que accepter des cadeaux ou autres avantages tels que les honoraires, les paiements, l'usage non autorisé de biens ou bâtiments officiels, le travail en dehors de la fonction publique, l'utilisation des informations officielles et l'engagement politique sont punis par la loi.

Sanctions Pénales

En réalité, les fonctionnaires ne sont ni inculpés ni condamnés pour corruption. Plusieurs indications montrent tout de même que le système actuel souffre de corruption, de favoritisme et de laxisme dans l'administration et l'exécution de la justice. Dans le souci de rétablir la situation, la loi de la Fonction Publique liste les restrictions imposées aux fonctionnaires. Celles-ci comportent:

- Accepter un quelconque travail qui viole la Constitution, les lois et les réglementations,
- Entreprendre une activité commerciale, industrielle ou un quelconque autre emploi rémunéré en dehors de la Fonction Publique, à moins qu'il soit spécifiquement autorisé par la loi,
- Solliciter ou accepter, directement ou indirectement, de quelconques cadeaux, primes ou donations durant l'exercice de la fonction, et
- Divulguer l'information obtenue durant l'exercice de la fonction (même après la retraite), sans l'autorisation écrite du ministère dont ils dépendaient.

En plus des restrictions imposées, les fonctionnaires doivent respecter les obligations générales suivantes:

- Servir l'intérêt général et appliquer les lois et les réglementations sans violation ou négligence,
- Exécuter les instructions des supérieurs hiérarchiques sauf si elles transgressent la loi (dans de tels cas les subordonnés doivent attirer l'attention de leur supérieur et refuser d'exécuter les instructions à moins qu'elles ne soient confirmées par écrit),
- Être personnellement responsables des ordres et des instructions reçues de leurs supérieurs, et
- Traiter les opérations intégralement et sans délai.

Processus de sélection

Le processus de sélection des ressources humaines n'est pas bien établi dans les lois et les réglementations. Par conséquent l'administration yéménite est influencée par

au moins trois structures informelles: la structure familiale, amicale et le clientélisme. Ces attributs se greffent à la structure formelle et empêchent un comportement rationnel en exerçant une influence négative sur le processus de sélection. L'impact de ces forces se ressent à tous les niveaux et à toutes les étapes du processus de sélection. L'annonce des postes disponibles n'est pas pratiquée au Yémen, excepté dans certaines entreprises publiques qui le font simplement pour des raisons formelles. En fait elles font leur sélection en se basant sur les critères informels cités ci-dessus. Il n'existe pas de système de classification des fonctions bien que le Ministère de la Fonction Publique ait tenté de l'introduire plusieurs fois. Les recrutements et les promotions ne sont pas basés sur le mérite. Les ingérences politiques existent et plus particulièrement durant les élections. Plusieurs personnes ont été changées de poste à cause de leurs relations politiques avec le parti qui n'est pas au pouvoir.

Enquêtes

Les enquêtes ne sont pas menées rapidement et équitablement par les ministères et autres organismes ayant reçu une plainte pour infraction ou malversation. Dans certains cas, elles ne sont pas non plus suivies d'une action appropriée par le responsable de l'organisme. Plusieurs d'entre eux que le public juge pires que ceux qui ont été renvoyés, sont tolérés malgré leur manque de professionnalisme et leurs violations de l'éthique. C'est pourquoi, si l'on désire changer l'administration radicalement et de façon permanente, rien ne peut se substituer à un système disciplinaire permanent, puissant et efficace. Dans certains cas, l'enquête n'est pas menée par un enquêteur indépendant. Il est nécessaire au Yémen d'établir un système disciplinaire qui puisse garantir un traitement équitable des hauts fonctionnaires tout en sanctionnant les infractions, et de développer un secteur public qui incarne les valeurs d'intégrité et de bonne conduite.

Procédures disciplinaires

Les procédures disciplinaires existent dans tous les organismes publics yéménites. En théorie, elles sont essentielles pour assurer le bon fonctionnement, l'intégrité et la protection des droits des citoyens. En pratique, le système disciplinaire est défaillant. Les sanctions prévues par la loi et les arrêtés de la Fonction Publique comportent plusieurs niveaux de pénalités. Elles se divisent en deux grandes catégories: le premier degré, assez léger et le second degré qui inclut le licenciement immédiat. Les sanctions sont comme suit:

Premier degré:

- Réprimande,
- Déduction du salaire à hauteur de 20% pour chaque fois, et
- Retardement, pour une durée maximale de 6 mois, de la promotion au sein de la même échelle.

Deuxième degré:

- Retardement, pour une durée maximale de 30 mois, de la promotion au sein de la même échelle.

- Perte d'un ou de plusieurs échelons au sein de la même échelle,
- Rétrogradation avec une baisse de salaire n'excédant pas l'équivalent de trois échelons au sein de la même échelle, et
- Licenciement sans suspension de la retraite.

Les types de sanctions appliquées par chacune des autorités disciplinaires sont détaillés dans l'article 191 des arrêtés de la Fonction Publique. La structure organisationnelle des mécanismes disciplinaires ne tient pas compte, en autres, du clientélisme. Les supérieurs hiérarchiques hésitent donc souvent à sanctionner leurs subordonnés. Lorsqu'ils le font, les sanctions sont plutôt légères.

V - Le devoir de transparence et de rendre compte dans la gestion de l'information

La mondialisation a souligné la nécessité de le devoir de transparence et de rendre compte et a renouvelé leur importance. Ces attributs sont devenus nécessaires à tous les pays qui désirent répondre aux défis de la mondialisation et permettre à leurs citoyens de tirer parti des opportunités qu'elle offre pour intégrer un monde en mutation. Ainsi, le devoir de transparence et de rendre compte est une condition indispensable pour répondre à la mondialisation d'une part; d'autre part, ces conditions devraient toujours exister pour éviter la corruption, l'interprétation, le mauvais usage des lois et l'abus de pouvoir, qui sont nuisibles à la société et à la croissance économique d'une nation. Pour pouvoir accéder à la transparence, encourager la liberté d'expression et l'accès à l'information, un pays devrait disposer d'un cadre légal et institutionnel qui le permette.

Cadre de la gestion de l'information

L'accessibilité de l'information permet plus de transparence, c'est à dire également plus d'ouverture entre un gouvernement et ses citoyens. Un bon gouvernement n'a rien à cacher, par conséquent ses institutions doivent être réactives, transparentes et doivent fonctionner en respectant l'état de droit. Les médias jouent un rôle de plus en plus actif en révélant par exemple les activités illégales et en surveillant la performance et les politiques du gouvernement.

Concernant le cadre de la gestion de l'information au Yémen, on peut dire que malgré le temps pris pour établir l'appareil de l'Etat, il n'est toujours pas complet. Le cadre pour la gestion de l'information est basé sur des dispositions constitutionnelles, la loi sur la Presse et les Publications N°25 de 1996 et ses décrets.

La Constitution yéménite traite de plusieurs questions relatives à la liberté d'expression, la liberté de la presse, de l'information et la liberté d'opinion. La loi sur la Presse et les Publications régit tous les aspects concernant le journalisme, les agences d'information, la presse écrite, les maisons d'édition et les dépôts légaux. Cette loi contient 116 articles divisés en cinq chapitres comme suit:

- Définition et principes généraux
- Termes et conditions de travail des journalistes yéménites et étrangers,
- Organisation des activités des journaux et des magazines,
- Dispositions régissant la presse écrite, les publications et les dépôts légaux,
- Restrictions sur les publications et dispositions pénales.

En termes de liberté de la presse, la loi permet la publication de journaux quotidiens, hebdomadaires ou de partis qui jouent un rôle de contrôle de la performance du gouvernement et expriment les principales opinions publiques.

Le Yémen a cependant besoin d'un cadre légal plus constitutif pour établir la gestion de l'information, y compris l'accès à l'information, les télécommunications, la divulgation des informations officielles, l'accès aux documents officiels et les lois de protection des documents et secrets d'Etat. Il faudrait également de nombreuses dispositions légales et réglementaires pour protéger le droit à l'information et l'obligation de la fournir aux citoyens.

Au Yémen, la liberté réelle de la presse est limitée que ce soit par la loi ou par les interventions. L'Etat possède toutes les stations de radio et de télévision et ne permet pas au secteur privé de posséder de tels médias. Certains hauts fonctionnaires ont peur de la transparence et de la reddition des comptes. Peut-être est-ce parce que la transparence, l'accès à l'information et la liberté de la presse constituent les premières étapes de la lutte contre la corruption et les abus de pouvoir. Le gouvernement pourrait démontrer son engagement dans la promotion de la transparence en réduisant la corruption, en abolissant les lois sur la diffamation et en rendant les documents et les comptes publics accessibles aux journalistes et à la société civile.

Accès à l'information

Les lois relatives à la liberté de la presse et à l'accès à l'information sont essentielles pour que les médias agissent véritablement en institutions de surveillance des politiques et des programmes du gouvernement. Dans un environnement transparent, le l'Etat a le devoir de permettre à ses citoyens l'accès à l'information. Au Yémen, le gouvernement n'a pas encore promulgué de lois ou de réglementations concernant l'accès à l'information.

Il utilise fréquemment, ou quelques fois dans le cadre de certains programmes, des sondages ou des conférences pour solliciter les opinions des citoyens. Malgré de bonnes dispositions de la loi sur la Presse et les Publications, certaines pratiques gouvernementales restreignent la liberté de la presse et d'accès à l'information. Des dispositions relatives à la diffamation peuvent également mener à l'emprisonnement des journalistes s'ils sont reconnus coupables de critiquer les hauts fonctionnaires du gouvernement.

Journalisme d'investigation

D'après la Constitution et la loi sur la Presse et les Publications, les journalistes sont libres d'enquêter sur des questions ayant trait aux affaires publiques et à la corrup-

tion parmi les hauts fonctionnaires du gouvernement. Cependant, dans beaucoup de cas, ils sont inculpés et emprisonnés. Il existe donc un décalage entre les lois et la réalité des faits. Une application et une exécution défaillante ont souvent fait échouer d'excellentes lois et politiques. Ainsi, nous recommandons que le gouvernement soutienne davantage la coordination des actions anti-corruption et le travail d'investigation des médias. Une presse libre pourrait enquêter de façon intransigente sur toute affaire douteuse et rendre plus effective la lutte contre la corruption.

Organisations non gouvernementales

Selon la loi N°1 relative aux Organisations de la Société Civile, ces dernières disposent de la liberté d'association. Les organisations de la société civile ne sont pas capables de remplir leur rôle pour plusieurs raisons, dont la faiblesse de leurs structures, le manque d'attention du gouvernement, le manque de transparence et l'absence de démocratie parmi leurs dirigeants. Certaines associations de la société civile travaillent tout de même librement dans des domaines liés aux droits de l'homme et au développement. A aujourd'hui, la société civile ne s'est pas occupée de transparence et a peu travaillé sur la corruption.

La société civile au Yémen pourrait travailler de façon plus concrète en réalisant des sondages et des enquêtes clients, à travers des centres d'appels téléphoniques gratuits, ou des émissions radio dans lesquelles le citoyen peut émettre son opinion) et en constituant des entités civiles pour contrôler les organismes publics et les bases de données concernant les marchés publics et pour dévoiler les biens des candidats politiques. Les programmes d'éducation civique qui sensibilisent aux coûts socio-économiques de la corruption sont souvent plus crédibles lorsqu'ils émanent de la société civile plutôt que du gouvernement.

Pour l'heure, le secteur privé, l'enseignement, les médias et les ONGs ont peu d'impact et un rôle limité dans le développement économique. Ils pourraient soutenir les efforts du gouvernement vers le devoir de transparence et de rendre compte en encourageant une plus grande coopération entre les secteurs privé et public, en sensibilisant le grand public, en exigeant des enquêtes exhaustives et en accroissant la pression sur le gouvernement pour qu'il améliore le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Le gouvernement est responsable et comptable de la réalisation des objectifs de la société et des citoyens. Il devrait prêter une attention particulière à le devoir de transparence et de rendre compte dans toutes les lois, réglementations et systèmes de gestion.

VI - Conclusion

L'édification d'un secteur public transparent et comptable constitue un point de départ essentiel au développement de la bonne gouvernance au Yémen. Malgré les initiatives prises par le gouvernement, les résultats de cette étude montrent que les structures floues, les responsabilités mal circonscrites des fonctionnaires, les stratégies managées

peu définies et une supervision défaillante mènent à la corruption et à des sureffectifs dans plusieurs de ces institutions. En somme, la situation de la transparence et du devoir de rendre compte au Yémen est encore très déficiente.

En ce qui concerne la gestion financière, l'étude révèle que les lois, réglementations et procédures relatives aux finances et aux marchés publics ne comportent pas de procédures explicites pour déterminer les responsabilités des organismes, des unités et des individus. Il n'existe pas d'exigences légales de déclaration des informations nécessaires pour que les pratiques soient conformes aux législations en vigueur. Les sanctions ne sont pas non plus déterminées. Nous pensons qu'il sera difficile d'atteindre à court terme un niveau minimum de transparence et de reddition des comptes dans le secteur public yéménite, et ce particulièrement si les programmes de réforme actuels ne bénéficient pas du soutien de la Présidence et du bureau du Premier Ministre ainsi que de celui des ONGs.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, l'étude révèle un manque de clarté dans les rôles et les fonctions des organismes étatiques et un manque de définition des postes des fonctionnaires. Ce manque de clarté ne permet pas de déterminer les responsabilités des organismes et des fonctionnaires. Comme cela est a été souligné précédemment, l'étude a également noté que la gestion des ressources humaines dans le secteur public est défaillante à cause de plusieurs facteurs. Il n'existe pas de lien entre la formation et la performance professionnelle d'une part, et entre la rémunération et la promotion d'autre part. Cet état de fait a propagé la corruption dans les organismes et les institutions publiques.

En ce qui concerne la gestion de l'information, l'étude révèle que la fonction de surveillance et de contrôle des médias est absente et ne dispose pas de procédures établies. La loi sur la liberté de la presse ainsi que ses décrets ne sont pas correctement appliqués. Il est par conséquent nécessaire de s'assurer que les communications officielles ne soient pas de la simple propagande et qu'elles soient vérifiées par des sources indépendantes. L'étude indique que la presse n'est pas entièrement libre d'exprimer ses opinions ou de fonctionner sans intervention de l'Etat. Par ailleurs, souvent la presse elle-même ne fait pas suffisamment preuve de professionnalisme pour fournir une information neutre au public.

En se basant sur les résultats cités ci-dessus, nous suggérons les recommandations suivantes qui pourraient être utiles au gouvernement:

- En ce qui concerne la gestion financière, le domaine des marchés publics est le plus sensible à la corruption. Le gouvernement devrait donc protéger le système d'appels d'offres en demandant aux soumissionnaires de s'engager par écrit à ne pas proposer de pots de vin pour obtenir les contrats. Il devrait pour sa part émettre un avertissement écrit déclarant que la corruption sous quelque forme que ce soit, n'est pas tolérée et que toute infraction est sévèrement punie. L'application de ces dispositions serait surveillée de près non seulement par le gouvernement mais aussi par des représentants d'ONGs et de groupes de la société civile.

- Pour la gestion des ressources humaines, il est nécessaire d'édicter et de communiquer un code d'éthique clair pour renforcer et mettre en lumière les valeurs fondamentales en indiquant spécifiquement leurs modalités d'application pour chaque ministère et entité du secteur public.
- Il est nécessaire d'établir un système disciplinaire qui puisse garantir un traitement équitable des hauts fonctionnaires tout en sanctionnant les infractions, et donc développer un secteur public qui incarne les valeurs d'intégrité et de bonne conduite.
- Il faut développer un système de classification des postes. L'Etat devrait aussi baser les recrutements et les promotions sur le mérite et faire cesser les interférences politiques dans le secteur public.
- Pour la gestion de l'information, le Yémen a besoin d'un cadre légal constitutif pour établir la gestion de l'information, y compris l'accès à l'information, les télécommunications, la divulgation des informations officielles, l'accès aux documents officiels et les lois de protection des documents et secrets d'état. Il faudrait également de nombreuses dispositions légales et réglementaires pour protéger le droit à l'information et l'obligation de la fournir aux citoyens.
- La circulation de l'information est nécessaire au gouvernement yéménite et devrait être favorisée afin d'assurer la transparence et la reddition des comptes. Les donateurs et les autres pays où un système réalisable a été mis en place pourraient fournir une assistance technique.
- En général, une bonne sensibilisation du public est nécessaire au développement et au renforcement d'un système d'intégrité nationale et pour établir la transparence et la reddition des comptes. Pour ce faire, le soutien plein et entier de la population travaillant en partenariat étroit avec le gouvernement est nécessaire.
- Pour mettre en place un système d'un tel niveau d'intégrité, cette étude recommande que le gouvernement commence (entre autres mesures essentielles) par créer une commission indépendante de lutte contre la corruption ou de désigner un autre organisme pour le faire, à condition qu'il soit responsable devant une autorité indépendante.
- Pour augmenter la confiance publique dans les instances gouvernantes, il faudrait promulguer une loi exigeant la déclaration des biens de tous les membres du cabinet -- y compris le Premier Ministre, les ministres, les membres du Conseil d'Etat et de leurs familles respectives -- et des hauts fonctionnaires.

Références

1. Loi de Finance N° 8 de 1991, amendée en 1999.
2. Loi sur les marchés publics N°3 de 1997.
3. Décret de la Primature N° 234 de 1997 concernant les réglementations des marchés publics.
4. Document de Programme de la Réforme économique, financière et administrative.
5. Loi N°39 de 1992 relative au COCA.
6. Loi Fiscale N°31 de 1990, amendée en 2000.
7. Ministère des affaires légales, Loi N°19 de 1991 sur la Fonction Publique. Bulletin Officiel 1991. Ministry of legal affairs, Law No.19 of 1991 for the Civil Service, official gazette 1991.
8. Décret N° 122 de 1992 sur la Fonction Publique. Bulletin Officiel 1992.
9. Loi N°35 de 1991 et son amendement N°7 de 1979 sur les entreprises du service public. Bulletins Officiels 1991 et 1999.
10. Loi N°12 de 1994 sur le code pénal et criminel. Bulletin Officiel 1994.
11. Loi N°39 de 1992 relative au COCA. Bulletin Officiel 1992.
12. Loi N°25 de 1990 et ses décrets sur la Presse et les Publications. Bulletin Officiel 1990.
13. Ministère de la Fonction Publique et la Sécurité Sociale. Programme de modernisation de la fonction publique. Document non-publié. 2000.
14. Ministère de la Fonction Publique et la Sécurité Sociale. Rapport Général sur les résultats de l'étude et recensement des employés de la fonction publique au Yémen. 1999. .
15. PNUD, Programme National de Gouvernance et de Réforme Institutionnelle, 1979 (ce programme n'a pas été mis en oeuvre).
16. Dr. Mohamed Moghram, , Système et réglementations de la fonction publique. Non-publié. 1991.

Annexe 2 : GUIDE D'ENTRETIEN

Project RAB/01/006: DEVOIR DE TRANSPARENCE ET DE RENDRE COMPTE DANS LE SECTEUR PUBLIC DANS LES PAYS ARABES Introduction Au Guide d'Entretien

I. Objectifs du Projet

En 2002, Le Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies (UN DESA), Division de l'Economie Publique et l'Administration Publique (DPEPA), en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Bureau Régional pour les Etats Arabes (RBAS) a démarré une étude comparative sur Le devoir de Transparence et de Rendre Compte dans le Secteur Public dans les Pays Arabes. Cette étude s'étend sur six pays: Jordanie, Liban, Maroc, Soudan, Tunisie et Yémen.

A travers une comparaison des pratiques existantes dans la gestion financière, des ressources humaines et de l'information, ce projet a pour but d'aider les gouvernements centraux des pays participants à promouvoir le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Compte tenu des caractéristiques diversifiées de ces pays dans la région, d'autres pays peuvent également bénéficier des résultats de cette étude. Un rapport comparatif ainsi qu'une base de données des questions régionales, des pratiques, ainsi que des études de cas par pays seront établis afin de mettre en évidence les meilleures pratiques et les déficiences. Ces éléments serviront comme points de référence pour les gouvernements désirant améliorer leurs pratiques (et politiques quand cela est nécessaire) afin de promouvoir le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Ils permettront aussi à des audiences plus larges de soumettre des recommandations sur les politiques et les projets, et aideront les partenaires du développement dans les décisions concernant les allocations de fonds.

II. Cadre de l'étude

La question centrale de cette étude est "Quelles pratiques sont aujourd'hui en place afin d'assurer le devoir de transparence et de rendre compte dans les pays étudiés ?" Selon les réponses recueillies, nous espérons aussi que l'objectif indirect de cette étude soit "Comment le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public peuvent-elles être renforcées afin de faire face aux défis de la mondialisation dans les états arabes ?" Les meilleures pratiques et politiques dans les institutions publiques clés représentent un ensemble d'indicateurs sur le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public. Améliorer ces politiques et pratiques, que ce soit leur contenu ou la manière dont elles sont appliquées, est d'une importance majeure puisque cela permet

d'instaurer la confiance du public dans les institutions gouvernementales. De plus, dans le contexte de la mondialisation, les investisseurs étrangers ont besoin d'être rassurés sur l'exactitude des informations aussi bien sur les entreprises du secteur privé que les institutions publiques capitales.

Malgré le fait que toutes les branches du gouvernement sont importantes pour la promotion de le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public, cette étude se limitera, afin de rendre la tâche plus facile, à l'exécutif, entreprises publiques et agences indépendantes de surveillance. Cette étude s'intéressera aux aspects du législatif et du judiciaire qui sont directement liés aux administrations en question. Compte tenu de l'importance de l'implication du secteur privé et de la société civile dans la promotion de le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public (sans compter la leur propre), cette étude examinera aussi les interfaces pertinentes entre ces différents partenaires.

Afin d'apporter des réponses aux questions centrales de cette étude, la DESA a procédé au recrutement de consultants nationaux experts en la matière. A partir d'une étude documentaire, ils auront pour tâche de réunir les informations concernant l'organisation du gouvernement, les initiatives récentes sur le devoir de transparence et de rendre compte dans le secteur public, ainsi que les cadres généraux et procédures liées à la gestion financière, des ressources humaines et de l'information. Au vu de l'étendue de la tâche, l'accent sera principalement mis sur la gestion financière. Dans l'étape suivante, les consultants doivent mener des entretiens avec des cadres et experts afin d'obtenir des informations sur les principales pratiques courantes ou demander des clarifications sur les politiques adoptées. Les interviews seront menées avec des experts, hauts fonctionnaires/cadres de la fonction publique, mais aussi des représentants du secteur privé ou autres membres de la société civile pouvant détenir des informations pertinentes. Le tableau ci-dessous présente un résumé des questions à traiter. L'étape finale consistera en la rédaction, par les consultants nationaux, d'une étude de cas par pays dans laquelle seront synthétisées et complétées les informations obtenues après l'étude documentaire et les entretiens. Ces études de cas mettront l'accent sur l'analyse qualitative professionnelle et les recommandations émises par les consultants nationaux à partir de leurs recherches.

L'étude est basée sur les définitions opérationnelles des concepts clés suivants:

Secteur public : Les administrations et agences centrales

majeures du gouvernement, entreprises publiques (y compris les entreprises mixtes), employés de la fonction publique tels que les enseignants et le personnel médical.

Transparence: La disponibilité et le libre accès à l'information sur les activités, procédures et décisions économiques et politiques du gouvernement.

Reddition des comptes: capacité à répondre des choix et actions.

Des directives sur l'étude documentaire et le format de l'étude de cas par pays seront préparées. Trois guides d'entretien seront disponibles, chacun comprenant aussi les informations sur l'expert interviewé et tout commentaire qu'il pourrait avoir à la fin de l'entretien.

I. Gestion Financière

II. Gestion des Ressources Humaines

III. Gestion de l'Information

Tableau des questions traitées par l'étude

| Guide | Aspects |
|---------------------------------|--|
| Gestion Financière | <ul style="list-style-type: none"> cadre général de la gestion financière budgets recettes politique salariale marchés publics privatisation et concessions de services paiements comptabilité audit interne audit externe |
| Gestion des Ressources Humaines | <ul style="list-style-type: none"> cadre général de la gestion financière valeurs fondamentales codes de conduite restrictions légales aux infractions pénales processus de sélection gestion des conflits d'intérêts dénonciation des infractions investigation mesures disciplinaires |
| Gestion de l'Information | <ul style="list-style-type: none"> cadre général de la gestion de l'information accès à l'information gestion des données journalisme d'investigation organisations non gouvernementales |

III. Sources d'Information

Comme cela est mentionné dans les questionnaires eux-mêmes, les sources d'information sont variées. Le consultant national devra effectuer une étude documentaire comprenant les sources les plus pertinentes et conduire des entretiens avec les experts. Il est probable qu'un nombre relativement restreint de personnes aura une connaissance approfondie des pratiques concernées par les questions. Par

conséquent l'échantillon ne pourra pas être représentatif, constitué aléatoirement. Les consultants nationaux tenteront néanmoins d'identifier et d'avoir des entretiens avec le plus grand nombre d'experts possible, en essayant d'obtenir au moins 20 entretiens dans chaque secteur: financier, ressources humaines, gestion de l'information.

Ils devront s'adresser à tous les ministères ou agences s'occupant de statistiques, de finances publiques, de fonction publique et d'information publique. Ils devront également s'adresser aux organismes du secteur privé tels que les chambres de commerce et les organismes de la société civile tels que les associations professionnelles, les syndicats et autres organismes de surveillance non gouvernementaux.

IV. Entrer les données dans la base de donnée

Afin de faciliter l'accès et la simplicité de l'entrée des données aux consultants nationaux, les questionnaires existent sous format électronique et sont intégrés dans une base de données disponible sur le site internet mentionné ci-dessus. Le site étant dans sa première phase de test, il faut s'attendre à ce qu'il y ait des erreurs. Prière d'en faire part lorsqu'elles surviennent. La structure de la base de données ainsi que les fonctions principales ont été achevées et sont actuellement disponibles.

Quatre questionnaires électroniques existent dans la base de données. Il y a tout d'abord les questions administratives concernant les interviewés. Le reste est constitué des questions de fond dans les domaines respectifs de la gestion financière, des ressources humaines et de l'information. De plus, la base de données liste toutes les interviews ayant été menées et comprend les informations concernant les personnes menant les entretiens ainsi que les interviewés. Afin d'améliorer la précision et l'exactitude des données entrées, la base de données permet également de récupérer et d'éditer les questionnaires remplis.

Lorsque vous entrez sur le site, vous trouverez une liste de toutes les enquêtes classées par date. Vous trouverez en haut à droite, tous les boutons pour naviguer dans la liste d'interviews. La première ligne indique également les principaux liens du projet. Puis, en cliquant sur l'enregistrement ("Record #"), vous pourrez consulter les informations administratives de l'entretien en question. A la fin, vous aurez la possibilité de voir ("view") ou d'éditer ("edit") le questionnaire rempli. (Prière de noter que la fonction "view" est programmée de telle façon qu'une question sans réponse n'est pas affichée. Vous ne verrez donc que les questions ayant effectivement eu réponse).

Pour remplir un nouveau questionnaire, prière de cliquer en haut de la fenêtre sur "nouvelle interview" ("New Interview"). On vous demandera d'entrer les données administratives de l'entretien. Lorsque vous aurez terminé, prière de cliquer sur le bouton "sauvegarder" ("save"). (Il n'y a pour le moment pas de champs obligatoires mais prière d'informer tous les champs). Les dates doivent être

entrées sous le format mois/jour/année. Pour plus de clarté, prière d'entrer le mois abrégé en lettres, par exemple: Dec/12/2002. Après avoir sauvegardé, cliquer sur "voir l'enregistrement modifié" ("View Modified Record") lorsqu'on vous le demande, les données insérées seront affichées. Si vous souhaitez faire des changements, prière de cliquer sur "éditer" ("Edit") en haut au centre. Une fois toutes les données administratives entrées, prière de cliquer sur "entrer les résultats d'un nouveau questionnaire" ("Insert New Survey Results") en bas à gauche. Vous pouvez maintenant entrer toutes les données de l'enquête. Lorsque vous aurez terminé, prière de cliquer sur le bouton "save" en bas de la page. Vous pouvez alors cliquer sur "Voir l'enregistrement modifié" ("View Modified Record") pour vérifier. Ensuite cliquer sur "lister les interviews" ("List Interviews") en haut de la page pour revenir à la liste de toutes les interviews. Vous verrez alors le nouvel enregistrement apparaître, prière de cliquer dessus pour le vérifier.

V. Assistance aux Consultants Nationaux

Si vous avez besoin d'assistance, d'informations complémentaires ou de conseils concernant les guides d'entretien, prière de contacter

Ms. Elia Yi Armstrong

Project Coordinator
Division for Public Economics and Public Administration
Department of Economic and Social Affairs
United Nations
Two UN Plaza, DC2-1732
New York, NY, 10017
USA
Tel: (212) 963-2926
Fax: (212) 963-2916
E-mail: armstronge@un.org

Projet RAB/01/006:

TRANSPARENCE ET REDDITION DES COMPTES* DANS LE SECTEUR PUBLIC DANS LE MONDE ARABE

Etude documentaire Questionnaire

Pays:

I. ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

Les informations relatives à cette section peuvent être obtenues auprès des directions de statistiques du gouvernement, administrations de la fonction publique et autres agences et administrations centrales, etc. Si les chiffres exacts ne sont pas disponibles, prière de faire des estimations et les justifier dans la case "commentaires".

* Il s'agit de la capacité de rendre compte

- Combien existe-t-il de ministères et autres organismes étatiques (directions, agences, entreprises publiques ou semi-publiques à plus de 50%) ?
a) selon les données les plus récentes b) année?
c) source?
commentaires:
- Existe-t-il un organigramme complet du gouvernement actuel (englobant tout le gouvernement plutôt que par département)?
a) oui b) non c) Si oui: de quelle année?
(prière de joindre une copie)
commentaires:
- Quel est l'effectif du personnel du secteur public dans les catégories suivantes? Quelle est la proportion ou pourcentage de vacataires?
a) fonctionnaires:
i) permanents ii) année? iii) source?
iv) vacataires v) année? vi) source?
b) enseignants:
i) permanents ii) année? iii) source?
iv) vacataires v) année? vi) source?
c) personnel médical:
i) permanents ii) année? iii) source?
iv) vacataires v) année? vi) source?
d) agents de l'autorité:
i) permanents ii) année? iii) source?
iv) vacataires v) année? vi) source?
e) personnel judiciaire:
i) permanents ii) année? iii) source?
iv) vacataires v) année? vi) source?
f) entreprises publiques et semi-publiques à plus de 50%:
i) permanents ii) année? iii) source?
iv) vacataires v) année? vi) source?
commentaires:
- Quelle est le nombre de femmes dans chaque catégorie?
a) fonctionnaires:
i) femmes ii) année? iii) source?
b) enseignants:
i) femmes ii) année? iii) source?
c) personnel médical:
i) femmes ii) année? iii) source?
d) agents de l'autorité:
i) femmes ii) année? iii) source?
e) personnel judiciaire:
i) femmes ii) année? iii) source?
f) entreprises publiques et semi-publiques à plus de 50%:
i) femmes ii) année? iii) source?
commentaires:

II. INITIATIVES SUR LA TRANSPARENCE ET LA CAPACITÉ DE RENDRE COMPTE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Les informations relatives à cette section peuvent être obtenues auprès des secrétariats aux cabinets ministériels, au conseil de ministres, cabinet du président ou du premier ministre, ministère de la communication, ou bien auprès d'ex-

perts en administration publique, extérieurs au gouvernement

5. Quelles ont été les initiatives sur le devoir de transparence et de rendre compte qui ont été menées durant les cinq dernières années (par exemple : études, sondages d'opinion, campagnes)

Décrire brièvement les plus importantes en terme de sponsoring, méthodologie, facteurs ou évènements déclencheurs, et résultats. Joindre tout document pouvant être utile.

- a) Etude ou campagne 1: titre, publications
- b) Etude ou campagne 1: descriptif
- c) Etude ou campagne 2: titre, publications
- d) Etude ou campagne 2 descriptif
- e) Etude ou campagne 3: titre, publications
- f) Etude ou campagne 3: descriptif
- g) Etude ou campagne 4: titre, publications
- h) Etude ou campagne 4: descriptif
- i) Etude ou campagne 5: titre, publications
- j) Etude ou campagne 5: descriptif

III. GESTION FINANCIERE

Les informations relatives à cette section peuvent être obtenues auprès du ministère des finances ou le Trésor, des commissions des marchés publics ou commissions d'adjudication, agences de privatisation, l'institution suprême d'audit, et auprès d'autres experts en audit et finances publics.

Cadre Général de la Gestion Financière

6. Quelles sont les lois qui sont directement liées à la gestion financière? Quand ont-elles été modifiées pour la dernière fois ?
- a) (prière de joindre une copie des versions les plus récentes
 - b) what year?
- commentaires:
7. What, if any, regulations and/or guidelines accompany the legislation mentioned above? When were they last modified?
- a) (please attach a copy of the most recent versions)
 - b) année?
- commentaires:
8. Selon ces textes, et en pratique, qui peut être personnellement tenu pour responsable de l'intégrité de la gestion financière (les hauts fonctionnaires du ministère des finance, les hauts responsables financiers, directeurs/responsables de projets et programmes, etc.)
- a) (prière de joindre une copie des versions les plus récentes)
- commentaires:

Budget

9. Quelles activités et Fonds sont couverts/financés par le budget du gouvernement national?
- a)

commentaires:

10. Comment les Fonds extra-budgétaires sont-ils gérés (définis par la loi, maintenus à un minimum, contrôlés par qui, etc.)?

- a)

commentaires:

Recettes

11. Quelles mesures sont mises en oeuvre afin de faciliter l'accès et la transparence des lois et règlements fiscaux (notifications appropriées, formulaires simplifiés de déclaration et de paiement des impôts, rencontres directes avec les agents des impôts, etc.) ?

- a)

commentaires:

Paie

12. Y a-t-il une séparation des fonctions dans la préparation de la paie de la fonction publique (des agents différents autorisent les paiements, préparent la paie, et effectuent la paie)?

- a)

commentaires:

13. Comment la rémunération est-elle gérée (autorisation de travail obligatoire, heures travaillées –y compris les heures supplémentaires, montant du salaire et des primes, retenues sur les salaires telles que les cotisations aux assurances et pensions, et la paie elle-même)?

- a)

commentaires:

Approvisionnements / Achats

14. Quel est le niveau de transparence et d'accessibilité permis par les lois et réglementations relatives aux marchés publics?

- a)

commentaires:

15. Ces textes expliquent-ils clairement les exceptions aux appels d'offres ouverts?

- a)

commentaires:

16. Quelle proportion des approvisionnements est faite par appels d'offres ouverts? (Prière de donner les statistiques les plus récentes.)

- a)

commentaires:

17. Quelle est la durée typique d'une procédure d'approvisionnement, de l'annonce de l'appel d'offres à l'adjudication (en nombre de jours)?

- a) Existe-t-il des estimations ou évaluations de cette procédure?

commentaires:

Privatisations et concessions de services

18. Durant les cinq dernières années, quelles entreprises de l'Etat ou autres biens importants ont été vendus? Donner les détails suivants : Nom de l'entreprise ou du bien, objectifs de la vente, méthode de vente, date de l'accord de vente, nom de l'acheteur, montant reçu/à recevoir à la vente de la part résiduaire, etc.
a)
commentaires:
19. Durant les cinq dernières années, quelles concessions de services ou licences (routes, ports, électricité, téléphone et eau) ont été octroyées à des intérêts privés (ou mixtes publics-privés)? Donner les détails cités dans la question précédente.
a)
commentaires:
20. De quelle manière les privatisations, concessions et licences sont-elles soumises au reporting public (une évaluation indépendante précédant l'évaluation des soumissions et/ou un examen indépendant effectué par l'institution suprême d'audit)
a)
commentaires:

Comptabilité

21. 21. Quel rôle joue le ministère des finances dans la supervision de la nomenclature budgétaire et comptable ou des schémas de codification du gouvernement en général (hormis les entreprises publiques) ?
a)
commentaires:
22. a) Quelles règles ou critères la comptabilité publique prescrit-elle pour chaque Fonds ou agence/organisme?
b) Does it incorporate all donor-financed expenditure into the accounts (including offshore payments and in-kind resources by donors)?
commentaires:
23. Comment les fonctions clés sont-elles séparées (des personnes différentes autorisent les transactions, sont responsables des liquidités ou autres biens, tiennent les livres des comptes, et effectuent les opérations)?
a)
commentaires:
24. a) Comment les rapprochements bancaires sont-ils effectués (effectués au minimum une fois par mois, supervisés par un responsable autre que le caissier, etc.)?
b) Les écarts entre les rapprochements bancaires et le grand livre des comptes mènent-elles à des enquêtes?
commentaires:

Audit Interne

25. Dans le cadre de son champ d'action, quel rôle le

ministère des finances joue-t-il dans l'application des règles d'audit interne?

a)
commentaires:

26. a) Existe-t-il des unités d'audit interne ou d'inspection dans les administrations publiques de taille conséquente?
b) Ces unités sont-elles entièrement séparées des fonctions comptables opérationnelles?
c) Le personnel a-t-il reçu une formation spécialisée?
commentaires:
27. a) A qui cette unité signale-t-elle directement les irrégularités (au responsable de l'administration, au délégué du ministère des finances, etc.)?
b) Est-il possible d'entreprendre des enquêtes spéciales ou vérifications à la demande du responsable de l'administration, en dehors des audits et inspections de routine ?
commentaires:

Audit Externe

28. a) Comment l'indépendance de l'institution suprême d'audit est-elle garantie?
b) A qui cet organe doit-il rendre des comptes ?
c) Comment est nommé le responsable de cet organe?
commentaires:
- 28 bis. a) Est-ce que tous les comptes publics (cabinet du président, agences militaires et de sécurité, organes semi-publics, comptes du gouvernement gérés par la banque centrale, etc.) peuvent être soumis à un audit par l'institution suprême d'audit, organe spécialisé en dehors de l'exécutif?
b) L'institution suprême d'audit dispose-t-elle d'un libre accès aux comptes et écritures?
commentaires:
29. Quels types d'audit sont entrepris (audit de conformité, audit des systèmes, audit de performance, audit de l'optimisation des ressources, audit intégré, accord préalable pour les grands contrats, et contrôle préalable des paiements)?
b) Est-ce qu'elle organise, supervise et vérifie ses audits en terme de qualité, par exemple leur conformité à certaines normes telles que celles de INTOSAI?
commentaires:
30. a) L'institution suprême d'audit remplit-elle ses fonctions indépendamment de l'exécutif?
b) Les auditeurs sont-ils entièrement indépendants des administrations qu'ils auditent et de leur personnel ?
c) Peut-elle publier des résultats d'audit critiquant une administration donnée, y compris le ministère des finances, sans crainte des conséquences ?
commentaires:

31. a) Les rapports de l'institution suprême d'audit sont-ils examinés et commentés par un comité législatif (comi-

té des comptes publics comprenant des membres de l'opposition)?

b) L'institution suprême d'audit s'assure-t-elle que ces recommandations sont prises en compte par les administrations auditées et le ministère des finances?

c) Si cet organe remplit une fonction juridique (par exemple: la cour des comptes), peut-il imposer des pénalités en cas d'irrégularités?

commentaires:

32. a) Est-ce que l'institution suprême d'audit se soumet elle-même à des audits?

commentaires:

IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les informations relatives à cette section peuvent être obtenues auprès des ministères ou commissions de la fonction publique, services chargés des ressources humaines dans les administrations centrales, instituts de formation en administration publique, unités pour l'éthique et la lutte contre la corruption, agences indépendantes d'investigation telles que le Ombudsman et le bureau du procureur général.

Cadre général de la Gestion des Ressources Humaines

33. Quelles sont les lois qui sont directement liées à la gestion des ressources humaines? Quand ont-elles été modifiées pour la dernière fois ?

a) (prière de joindre une copie des versions les plus récentes)

b) année?

commentaires:

34. Quels sont les règlements et/ou directives qui accompagnent les lois citées ci-dessus. Quand ont-ils été modifiés pour la dernière fois?

a) (prière de joindre une copie des versions les plus récentes)

b) année?

commentaires:

35. Est-ce que des valeurs fondamentales telles que la neutralité, l'équité, l'efficacité etc. ont été introduites dans la fonction publique et/ou autres entités du secteur public (la constitution, lois régissant la fonction publique, chartes ministérielles, etc.)? Si oui, quand ont elles été introduites?

a) (prière d'énumérer ces valeurs selon le groupe ou entité correspondante, et de mentionner la source et l'année d'introduction)

commentaires:

36. Quels outils sont mis en place pour promouvoir le devoir de transparence et de rendre compte dans la prestation de services (critères de service, charte de services aux citoyens, etc.)?

a) (prière de joindre des copies si disponibles)

commentaires:

Codes d'éthique

37. En plus des codes de déontologie généraux, existe-t-il des codes d'éthique ou directives spécifiques à certains groupes professionnels plus exposés au risque de corruption (par exemple: police, percepteurs, responsables des fonds extra-budgétaires, responsables des appels d'offres, conseillers juridiques, responsables du recrutement, etc.) ?

a) (prière de joindre des copies si disponibles)

commentaires:

Gestion des conflits d'intérêts

38. a) Dans les administrations du secteur public, la déclaration des biens personnels, revenu, intérêts financiers, etc. est-elle exigée ?

b) Ces conditions s'appliquent-elles uniformément aux hauts fonctionnaires du secteur public (les cadres nommés ou élus, personnel engagé pour une durée déterminée, etc.) ?

c) Ces déclarations sont elles plus rigoureuses pour certains groupes professionnels plus exposés au risque de corruption (la police, percepteurs, responsables des fonds extra-budgétaires, responsables des appels d'offres, conseillers juridiques, responsables du recrutement, etc.) ?

commentaires:

39. a) A quelle fréquence ces déclarations sont-elles exigées (à la prise de fonction, annuelle ou biennale, à chaque changement de poste, à chaque départ d'une administration ou agence, etc.) ?

b) Comment sont-elles vérifiées?

commentaires:

40. a) Quelles informations doivent être déclarées (actifs et passifs, emprunts, sources et niveaux de revenus, postes externes, emploi précédent, cadeaux, etc.) ?

commentaires:

Dénonciation des infractions

41. a) existe-t-il des textes officiels qui encouragent la dénonciation d'infractions ?

b) Les employés du secteur public sont-ils tenus ou encouragés à dénoncer les infractions ?

c) A quelle fréquence les employés du secteur public dénoncent-ils les infractions, en particulier les cas d'infractions importantes ou de corruption?

(Prière de joindre, si elle existe, toute documentation sur les textes et les statistiques).

commentaires:

42. a) Quelles procédures sont mises en place pour la gestion des plaintes?

b) Les responsables et managers sont-ils formés pour gérer les cas de dénonciation?

c) Le public est-il encouragé à signaler les infractions ?

commentaires:

43. Comment les individus qui signalent les infractions sont-ils sauvegardés et protégés ?
- a)
- commentaires:

V. GESTION DE L'INFORMATION

Les informations nécessaires pour répondre aux questions suivantes peuvent être trouvées dans les ministères ou agences pour la communication, tout organisme responsable de la diffusion de l'information sur les politiques ou les projets, les associations ou instituts de formation de journalistes

Cadre général de la gestion de l'information

44. Quelles sont les lois qui sont directement liées à la gestion de l'information? Quand ont-elles été modifiées pour la dernière fois ?
- a) (prière de joindre une copie des versions les plus récentes)
- b) année?
- commentaires:
45. Quels sont, s'ils existent, les règlements et/ou directives qui accompagnent les lois citées ci-dessus. Quand ont-ils été modifiés pour la dernière fois?
- a) (prière de joindre une copie des versions les plus récentes)
- b) année?
- commentaires:

Accès à l'information

46. Ces textes permettent-ils et réglementent-ils l'accès du public aux informations sur les activités du gouvernement et dossiers officiels sur les citoyens?
- commentaires:
47. a) De quelles manières les activités du gouvernement sont-elles communiquées (par exemple: sites Internet parrainés par le gouvernement, chaînes de télévision, radio, presse, librairies, communiqué et conférences de presse), etc.) ?
- b) Existe-t-il des sources d'informations privées ou non-affiliées au gouvernement? (législature, sites Internet privés, chaînes de télévision, radio, presse, librairies, etc.)?
- commentaires:

Gestion documentaire

48. a) Comment les données sont-elles gérées (mises à jour, faciles à obtenir, bien sauvegardées, archivées, sécurisées, etc.)?
- b) De quelle manière sont elles rendues accessibles au public (dans les services de la documentation et archives du gouvernement, en-ligne, autres, etc.)
- commentaires:

Projet RAB/01/006:

TRANSPARENCE ET REDDITION DES COMPTES* DANS LA FONCTION PUBLIQUE DANS LES PAYS ARABES

Enquête sur la Gestion Financière

Pays:

Prière de répondre aux questions suivantes en utilisant une échelle de 1 à 5 où: 1 = toujours 2=souvent 3=parfois 4=rarement 5=jamais ou "Ne Sait Pas" (NSP).

DEVOIR DE TRANSPARENCE ET DE RENDRE COMPTE DANS LA GESTION FINANCIERE

Les informations relatives à cette section peuvent être obtenues auprès du ministère des finances, le Trésor, des commission des marchés publics ou autres experts en marchés publics et en finances publiques.

Contrôles Financiers

1. Les contrôles financiers sont-ils exercés à travers:
- le haut niveau de visibilité? 1 2 3 4 5
NSP
 - l'insistance sur les valeurs de probité? 1 2 3 4 5
NSP
 - l'exemple donné par les hauts fonctionnaires? 1 2 3 4 5
NSP
 - la surveillance de l'ouverture et des mouvements de tous les comptes bancaires? 1 2 3 4 5
NSP
 - la formation systématique des responsables financiers sur leur responsabilité? 1 2 3 4 5
NSP
 - la rotation ou le transfert des responsables financiers? 1 2 3 4 5 NSP
 - d'autres moyens (prière de préciser)? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Budgets

2. Les budgets obéissent-ils en général à des règles :
- en suivant les règles en général ? (sur les appropriations supplémentaires, les transferts etc.)? 1 2 3 4 5 NSP
 - en indiquant annuellement les dépenses et les recettes

* Il s'agit de la capacité de rendre compte

réelles (après révisions autorisées) à tous les niveaux hiérarchiques? 1 2 3 4 5 NSP

- en se basant sur une comptabilité budgétaire pour s'assurer que les dépenses n'excèdent pas les budgets? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Recettes

- La perception des recettes est-elle basée sur:
 - des lois fiscales appliquées de façon impartiale? (sans interférence politique, biais ethnique, parenté, etc.)? 1 2 3 4 5 NSP
 - le recours à des procédures d'appel d'offres efficaces (rapides et équitables)? 1 2 3 4 5 NSP
 - a separation of key functions? (e.g. assessment, collection and accounting) 1 2 3 4 5 NSP
 - la séparation des fonctions clés (évaluation, perception et comptabilité)? 1 2 3 4 5 NSP
 - le rapprochement régulier et indépendant des livres de caisse avec les états bancaires? 1 2 3 4 5 NSP
 - le suivi des écarts entre les livres de caisse et les états bancaires? 1 2 3 4 5 NSP
 - le suivi régulier des arriérés de recettes? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Politique Salariale

- Les livres de paie nécessitent-ils?:
 - des vérifications indépendantes (calculs des salaires, montants, rapprochement avec la période précédente, etc.)? 1 2 3 4 5 NSP
 - l'identification physique du personnel figurant sur les livres de paie (par des superviseurs lorsque le paiement s'effectue en espèces ou par des contrôles sur les numéros d'identification des employés dans un système informatisé) 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Marchés Publics

- En général, la gestion des approvisionnements est basée sur:
 - du personnel qualifié et doté de compétences adéquates en gestion des matériels et des approvisionnements? 1 2 3 4 5 NSP
 - des documents standardisés(contrats de fourniture des biens et services, demandes d'achat, etc.)? 1 2 3 4 5 NSP
 - des contrats attribués par appels d'offre publics? 1 2 3 4 5 NSP
 - un délai suffisant pour retirer les documents, préparer et soumettre les offres? 1 2 3 4 5 NSP
 - des contrats attribués au soumissionnaire le plus qualifié

et au plus bas prix sans négociation postérieure? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires :

- Afin de permettre la préparation d'offres adéquates, les instructions aux soumissionnaires comportent-elles:
 - les critères d'éligibilité? 1 2 3 4 5 NSP
 - les bases de l'offre? 1 2 3 4 5 NSP
 - la langue et la devise de l'offre? 1 2 3 4 5 NSP
 - la source et la date du taux de change à utiliser? 1 2 3 4 5 Don't Know
 - la date limite et le lieu de dépôt et d'ouverture des plis? 1 2 3 4 5 NSP
 - les critères d'évaluation? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

- Les services d'approvisionnements conservent-ils:
 - les publications des appels d'offre? 1 2 3 4 5 NSP
 - les documents de pré-sélection? 1 2 3 4 5 NSP
 - les rapports d'évaluation (s'il en existe)? 1 2 3 4 5 NSP
 - les plis et annexes? 1 2 3 4 5 NSP
 - les rapports d'éventuelles réunions d'avant l'offre? 1 2 3 4 5 NSP
 - le procès verbal de l'ouverture des plis? 1 2 3 4 5 NSP
 - le rapport final d'évaluation des offres? 1 2 3 4 5 NSP
 - les copies des offres, des appels et des contrats finaux signés? 1 2 3 4 5 NSP
 - les références de performance produites? 1 2 3 4 5 NSP
 - tout autre contact de/ou vers les soumissionnaires ? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

- Les offres sont-elles:
 - maintenues fermées jusqu'à l'ouverture officielle? 1 2 3 4 5 NSP
 - immédiatement ouvertes à l'échéance? 1 2 3 4 5 Don't Know
 - ouvertes en présence de représentants des soumissionnaires ? 1 2 3 4 5 NSP
 - lues à haute voix? 1 2 3 4 5 NSP
 - enregistrées sur le champ? 1 2 3 4 5 NSP
 - rejetées si hors délai? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

- L'évaluation des offres est-elle:
 - basée uniquement sur les critères mentionnés dans les documents? 1 2 3 4 5 NSP
 - réalisée durant la période originale de validité de l'offre? 1 2 3 4 5 NSP

- documentée dans des rapports contenant une description claire du processus d'évaluation (motifs de rejet des offres "non conformes", modalités d'application des critères d'évaluation, modalités de vérification des qualifications du soumissionnaire retenu)?

1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

10. Une fois le contrat attribué, existe-t-il un suivi pour:

- contrôler la livraison des produits et services?
1 2 3 4 5 NSP
- vérifier les quantités, qualités et délais?
1 2 3 4 5 NSP
- superviser le travail par des ingénieurs indépendants?
1 2 3 4 5 Don't Know
- s'assurer de la réalisation du travail dans les temps et prix prévus dans le contrat original?
1 2 3 4 5 NSP
- gérer les litiges conformément aux dispositions prévues par le contrat?
1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

11. Existe-t-il un système d'archivage adéquat des:

- demandes de modifications et de changement?
1 2 3 4 5 NSP
- factures et règlements?
1 2 3 4 5 NSP
- rapports sur l'état d'avancement des travaux?
1 2 3 4 5 NSP
- rapports d'inspection?
1 2 3 4 5 NSP
- achèvement et réception des travaux?
1 2 3 4 5 NSP
- rapport des réclamations et litiges survenus ainsi que leur résultats?
1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Règlements

12. Avant que les règlements ne soient effectués, vérifie-t-on que:

- le service concerné a été livré de manière satisfaisante?
1 2 3 4 5 NSP
- les prix facturés sont raisonnables ou conformes aux grilles approuvées?
1 2 3 4 5 NSP
- l'autorisation appropriée pour la dépense a été obtenue?
1 2 3 4 5 NSP
- les calculs et les coûts ont été vérifiés et sont arithmétiquement corrects?
1 2 3 4 5 NSP
- la personne désignée sur le titre de paiement est habilitée à recevoir le paiement?
1 2 3 4 5 NSP
- les biens achetés ont été correctement réceptionnés et mis en service ou pris en charge ?
1 2 3 4 5 NSP
- le montant global des règlements pour l'année en cours reste dans la limite du maximum autorisé?
1 2 3 4 5 NSP
- il a été effectué dans un délai raisonnable après la

demande? 1 2 3 4 5 NSP
Commentaires:

13. Les dépassements de budgets sont-ils:

- empêchés (par les contrôles centraux)?
1 2 3 4 5 NSP
- détectés rapidement?
1 2 3 4 5 NSP
- pénalisés?
1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Projet RAB/01/006:

DEVOIR DE TRANSPARENCE ET DE RENDRE COMPTE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DANS LES PAYS ARABES

Enquête sur la Gestion des Ressources Humaines

Pays:

Prière de répondre aux questions suivantes en utilisant une échelle de 1 à 5 où:

1 = toujours 2=souvent 3=parfois 4=rarement
5=jamais ou "Ne Sait Pas" (NSP).

DEVOIR DE TRANSPARENCE ET DE RENDRE COMPTE DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

informations nécessaires pour répondre aux questions suivantes peuvent être trouvées dans les ministères ou commissions de la fonction publique, les agences centrales en charge de la gestion des ressources humaines, les instituts de formation de l'administration publique et les organismes pour l'éthique ou de lutte contre la corruption.

Gestion des Ressources Humaines

1. Les valeurs officielles déclarées (neutralité, équité, efficacité etc.) pour le service public national ou central sont-elles:
 - transmises par écrit aux employés de la fonction publique (brochures, contrats de travail etc.)?
1 2 3 4 5 NSP
 - incluses dans les formations au service public et/ou au niveau de l'organisme public?
1 2 3 4 5 NSP
 - incluses dans la communication permanente avec les

employés du secteur public (à travers les discours, les formations continues etc.)

1 2 3 4 5 NSP

- exprimés dans le comportement des hauts fonctionnaires? 1 2 3 4 5 NSP
- connues des employés de la fonction publique? 1 2 3 4 5 NSP
- connues du public? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Codes d'éthique

2. Les critères et standards suivants sont-ils pris en compte par les codes d'éthique des employés du secteur public ?

- acceptation de cadeaux et autres avantages tels que les honoraires, les paiements, les divertissements etc. 1 2 3 4 5 NSP
- usage de biens ou bâtiment officiels 1 2 3 4 5 NSP
- travail en dehors du service public 1 2 3 4 5 NSP
- usage des informations officielles 1 2 3 4 5 NSP
- militantisme politique 1 2 3 4 5 NSP
- restrictions d'accès à certains emplois après avoir quitté la fonction publique 1 2 3 4 5 NSP
- voyages officiels 1 2 3 4 5 NSP
- conditions/permissions spéciales pour partir vers un secteur lucratif / à profits 1 2 3 4 5 NSP
- emploi et/ou supervision de membres de la famille 1 2 3 4 5 NSP
- autres (prière de préciser) 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Sanctions Pénales

3. Jusqu'à quel point les employés du secteur public sont-ils inculpés/jugés pour:

- extorsion? 1 2 3 4 5 NSP
- corruption active (offrir)? 1 2 3 4 5 NSP
- corruption passive(recevoir)? 1 2 3 4 5 NSP
- corruption directe (immédiate, sans intermédiaire)? 1 2 3 4 5 NSP
- corruption indirecte (avec intermédiaire)? 1 2 3 4 5 NSP
- tentative de corruption (essai)? 1 2 3 4 5 NSP
- prise de décision officielle biaisée? 1 2 3 4 5 NSP
- abus de charge publique ou de la confiance publique? 1 2 3 4 5 NSP
- usage abusif d'informations étatiques par les

fonctionnaires? 1 2 3 4 5 NSP
 • autre délit (prière de préciser) 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Processus de sélection

4. Le processus de sélection des ressources humaines:

- est basé sur des règles/ directives/ politiques de recrutement et des procédures de promotion? 1 2 3 4 5 NSP
- encourage la publication de ces règles/ directives/ lignes de conduite? 1 2 3 4 5 NSP
- encourage la publication des postes vacants? 1 2 3 4 5 NSP
- base le recrutement et la promotion sur le mérite? 1 2 3 4 5 NSP
- inclut l'intégrité dans les critères de sélection 1 2 3 4 5 NSP
- inclut l'intégrité dans l'évaluation de la performance? 1 2 3 4 5 NSP
- protège des ingérences politiques? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Enquêtes

5. Les enquêtes sont-elles:

- traitées rapidement et systématiquement par les ministères ou organismes qui ont reçu la plainte, l'infraction ou la conduite inappropriée ? 1 2 3 4 5 NSP
- suivies d'actions appropriées par le responsable de l'organisme? 1 2 3 4 5 NSP
- menées par des organismes d'investigation indépendants (où l'indépendance est garantie en termes de rémunération des enquêteurs, des obligations de rapport, du budget etc.) 1 2 3 4 5 NSP
- menées rapidement et équitablement par la police, en cas d'infraction pénale? 1 2 3 4 5 NSP
- menées avec les ressources suffisantes? (budget, personnel compétent, équipement approprié etc.) 1 2 3 4 5 NSP
- suivies de poursuites réussies, en cas d'infractions pénales ? 1 2 3 4 5 NSP
- documentées et les statistiques analysées pour le futur? 1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Mesures Disciplinaires

6. Les mesures disciplinaires sont-elles:

- basées sur des procédures établies? 1 2 3 4 5 NSP
- basées sur une formation à l'application de ces procédures? 1 2 3 4 5 NSP
- systématiquement prises en cas de violation des codes

d'éthiques ou des restrictions légales aux infractions pénales?

1 2 3 4 5 NSP

- Vérifiées par des modalités de réparations administratives et légales, si nécessaires?

1 2 3 4 5 NSP

- coordonnées en termes de juridictions administrative, civile et criminelle?

1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Projet RAB/01/006:

TRANSPARENCE ET REDDITION DES COMPTES* DANS LA FONCTION PUBLIQUE DANS LES PAYS ARABES

Enquête sur la Gestion de l'Information

Pays

Prière de répondre aux questions suivantes en utilisant une échelle de 1 à 5 où:

1 = toujours 2 = souvent 3 = parfois
4 = rarement 5 = jamais ou "Ne Sait Pas" (NSP).

DEVOIR DE TRANSPARENCE ET DE RENDRE COMPTE DANS LA GESTION DE L'INFORMATION

Les informations relatives à cette section peuvent être trouvées dans les ministères ou agences pour la communication, tout organisme responsable de la diffusion de l'information sur les politiques ou les projets, les associations ou instituts de formation de journalistes et les ONGs appropriées.

Accès à l'information

1. L'information provenant des citoyens est-elle recueillie par le gouvernement:
 - À travers des consultations politiques (conférences, conseils municipaux, enquêtes, sondages d'opinion etc.) 1 2 3 4 5 NSP
 - A travers le retour d'information sur les services fournis (enquêtes de satisfaction des clients, focus group de consommateurs etc.) 1 2 3 4 5 NSP
 - A travers des groupes consultatifs à propos des programmes et des activités gouvernementale? 1 2 3 4 5 NSP
 - A travers l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication? (introduction de mesures e-gouvernementales, utilisation de l'Internet

pour atteindre les citoyens etc.)?

1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

2. Les citoyens ont-ils raisonnablement accès?

1 2 3 4 5 NSP

- aux archives sur les personnes que les organismes du secteur public détiennent sur elles?

1 2 3 4 5 NSP

- à l'information et aux archives dans des délais raisonnables?

1 2 3 4 5 NSP

Commentaires:

Journalisme d'Investigation

3. Le journalisme d'investigation est-il:

- protégé par la liberté de la presse?

1 2 3 4 5 NSP

- impliqué dans la dénonciation des scandales et malversations dans les organismes gouvernementaux?

1 2 3 4 5 NSP

- encouragé et mieux professionnalisé par la formation?

1 2 3 4 5 NSP

- responsabilisé à travers l'existence d'un code de déontologie de la profession?

1 2 3 4 5 NSP

- basé sur un large soutien populaire?

1 2 3 4 5 NSP

Commentaires :

Organisations Non-Gouvernementales

4. Les institutions ou organisations non gouvernementales (institutions religieuses, organisations non gouvernementales telles que Transparency International, organisations professionnelles etc.):

- ont-elles la liberté d'association?

1 2 3 4 5 NSP

- mènent-elles des programmes ou des activités d'éducation civique (sur les droits et les devoirs des citoyens, la démocratie, l'intérêt public, la transparence et les pratiques de rendre compte du gouvernement)

1 2 3 4 5 NSP

- jouent-elles un rôle de surveillance sur les décisions et les activités du gouvernement?

1 2 3 4 5 NSP

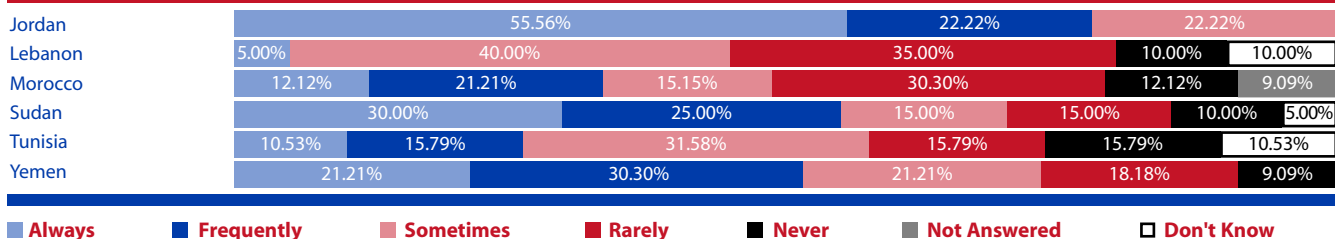
Commentaires:

* Il s'agit de la capacité de rendre compte

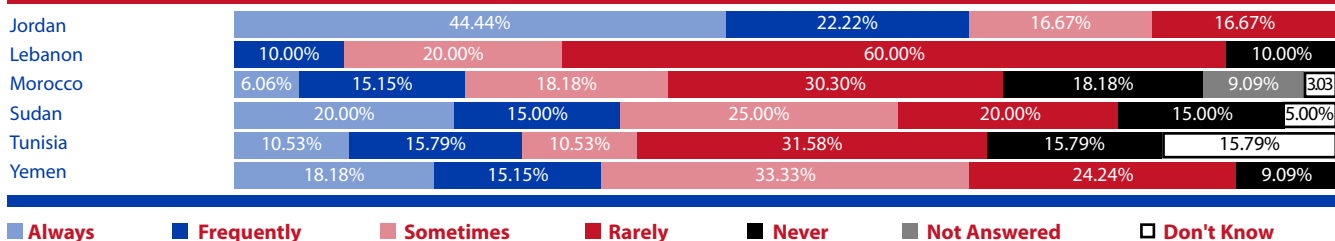
Annex 3: Financial Management Survey

1 General Financial Controls

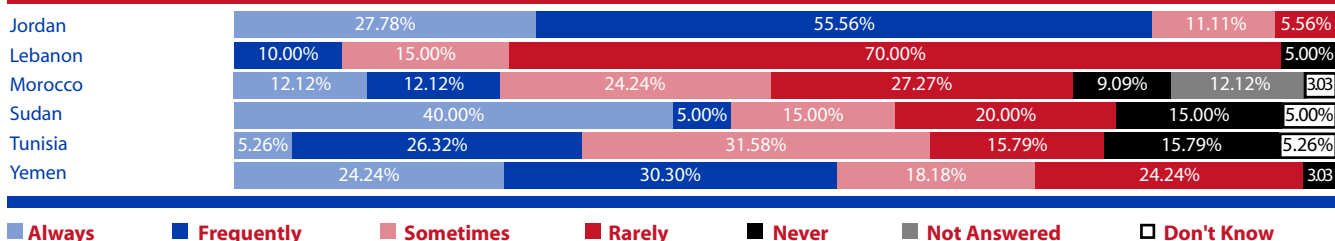
Are financial controls exercised through: continued emphasis on probity?



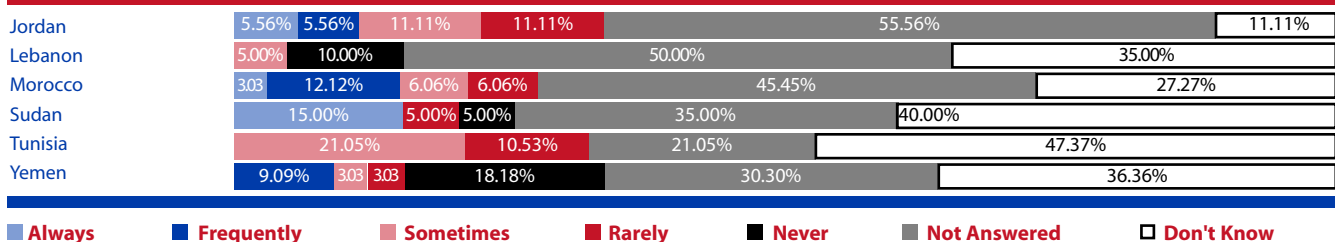
Are financial controls exercised through: good example set by senior officers?



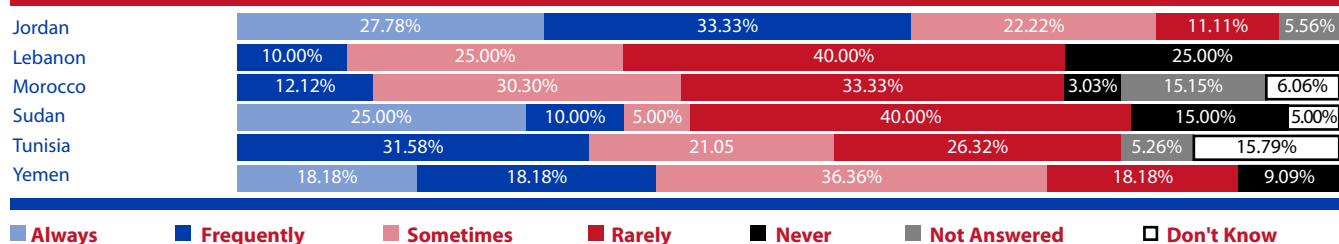
Are financial controls exercised through: high visibility?



Are financial controls exercised through: other means (please specify)?

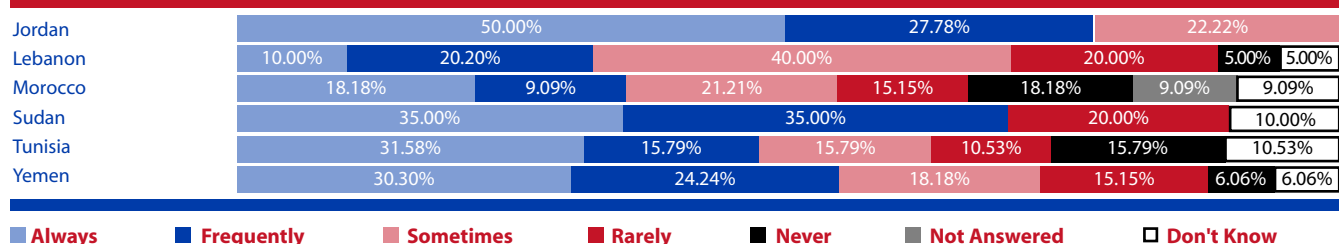


Are financial controls exercised through: rotation or transfer of financial officers?



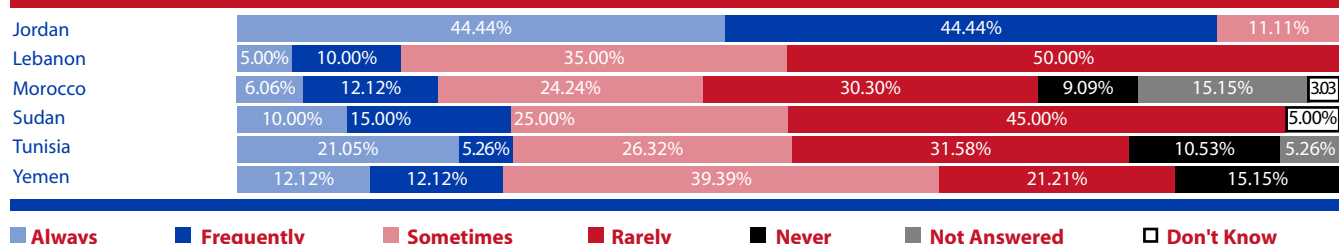
■ Always ■ Frequently ■ Sometimes ■ Rarely ■ Never ■ Not Answered □ Don't Know

Are financial controls exercised through: supervision over the opening and operation of all bank accounts?



■ Always ■ Frequently ■ Sometimes ■ Rarely ■ Never ■ Not Answered □ Don't Know

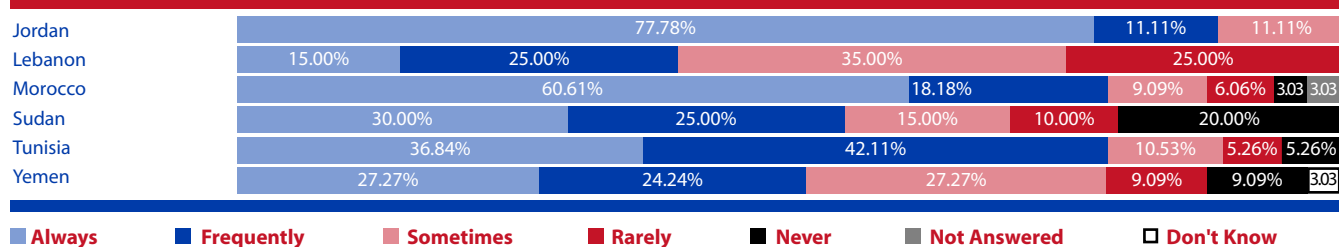
Are financial controls exercised through: systematic training of financial officers on their accountability?



■ Always ■ Frequently ■ Sometimes ■ Rarely ■ Never ■ Not Answered □ Don't Know

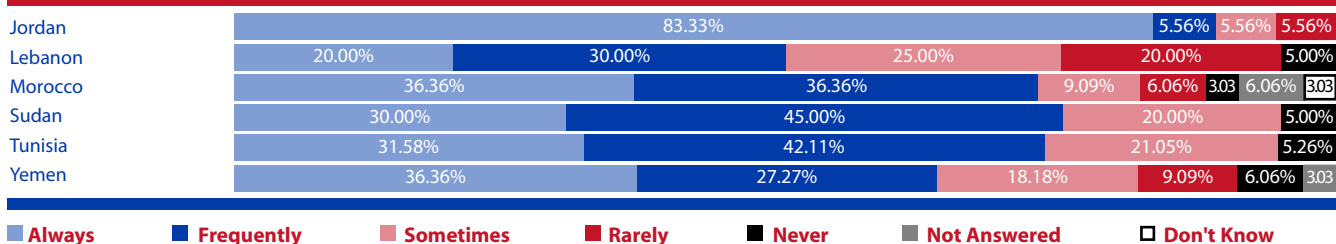
2 Budgets

Are overall government budgets followed: based on commitment accounting to ensure expenditures do not exceed budgets?

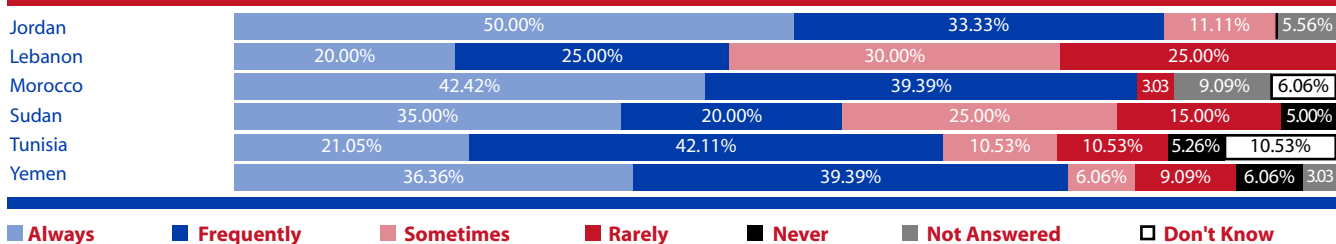


■ Always ■ Frequently ■ Sometimes ■ Rarely ■ Never ■ Not Answered □ Don't Know

Are overall government budgets followed: by documenting yearly the actual revenues and expenditures (after authorized revisions) at each level of responsibility?

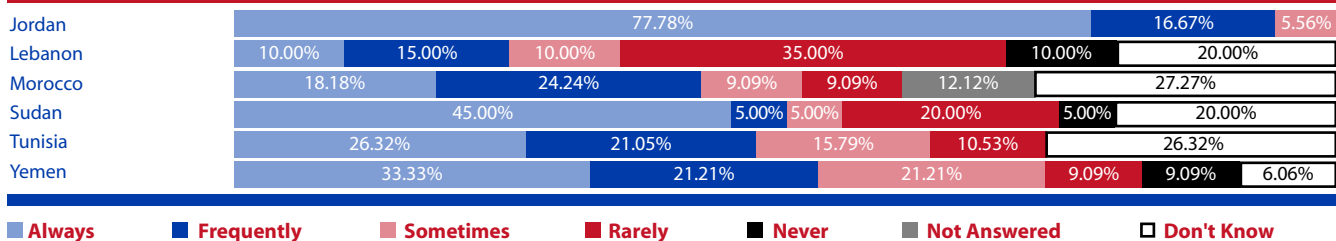


Are overall government budgets followed: generally observing rules? (e.g. on supplementary appropriations, transfers, virements, etc.)

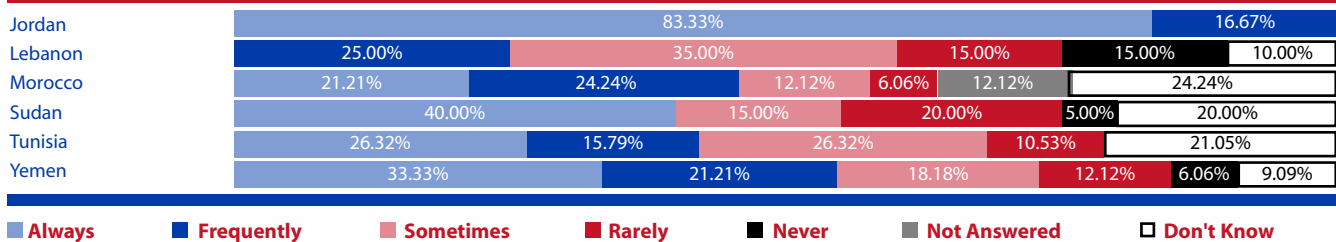


3 Revenue

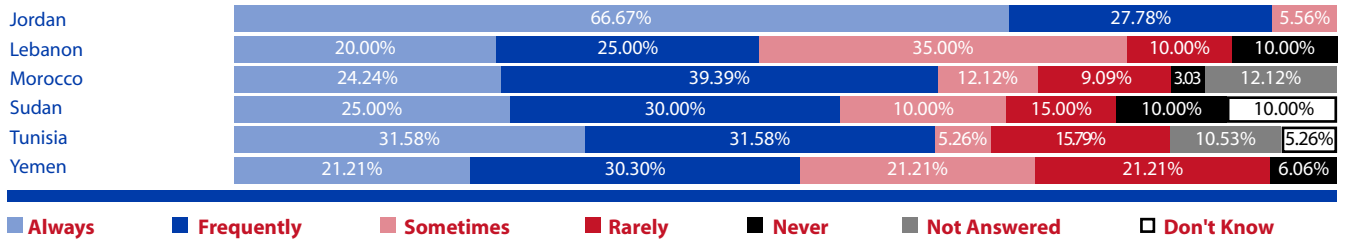
Is revenue collection based on: a follow-up of differences between cash books and bank statements?



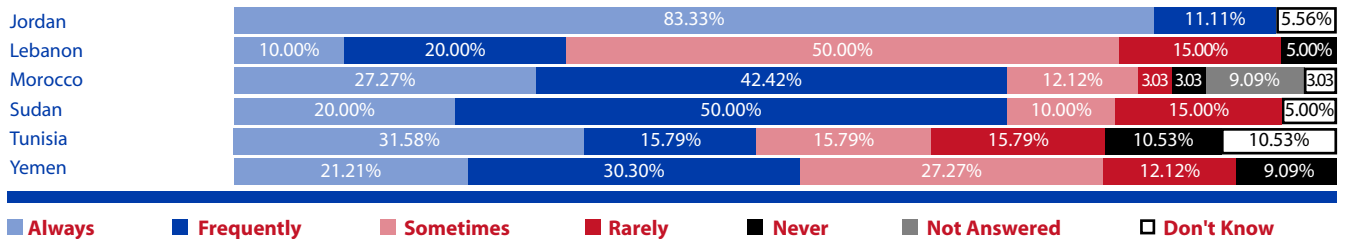
Is revenue collection based on: a regular independent reconciliation of revenue cash books with bank statements?



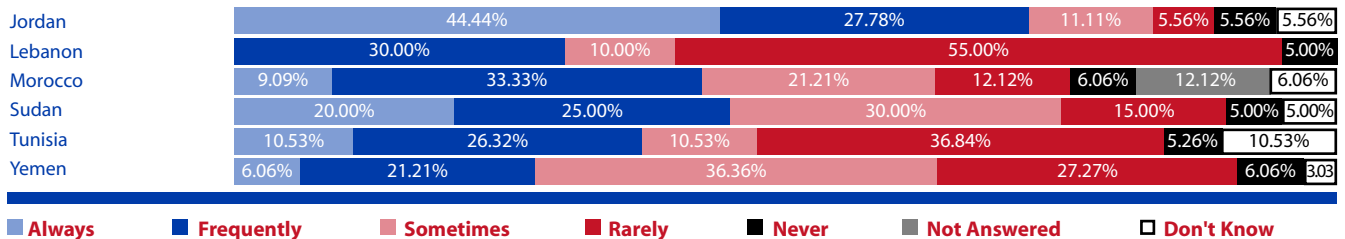
Is revenue collection based on: a separation of key functions (e.g. assessment, collection and accounting)?



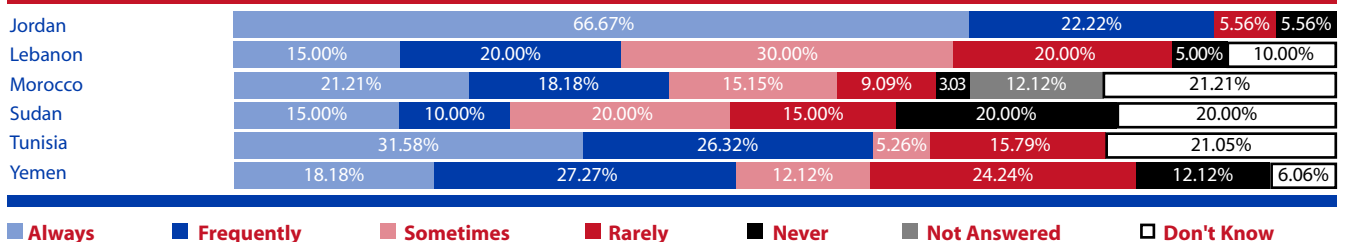
Is revenue collection based on: impartially implemented tax laws (e.g. without political interference, ethnic bias, kinship etc.)?

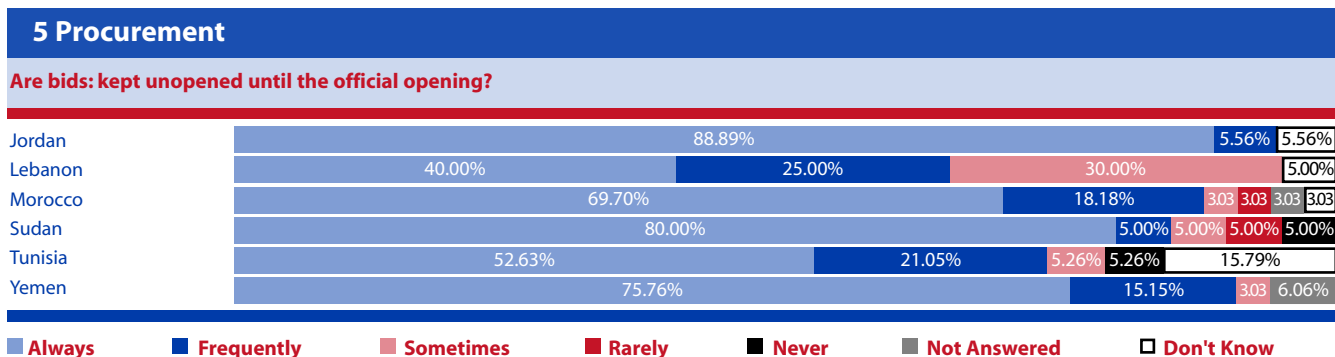
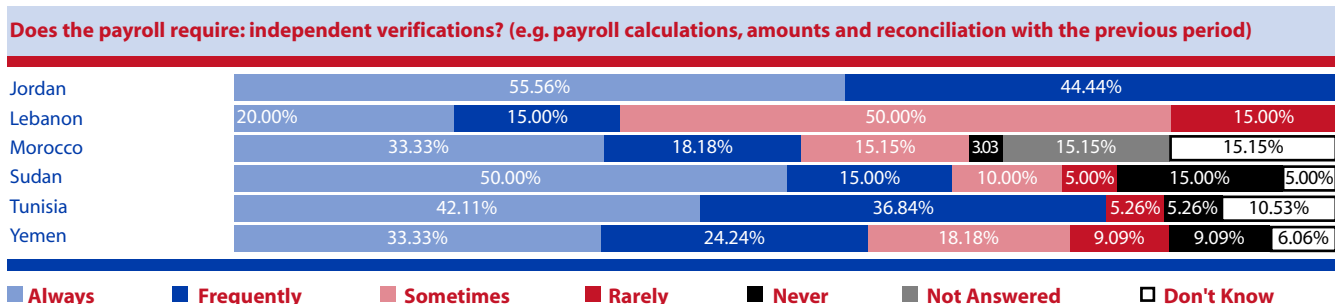
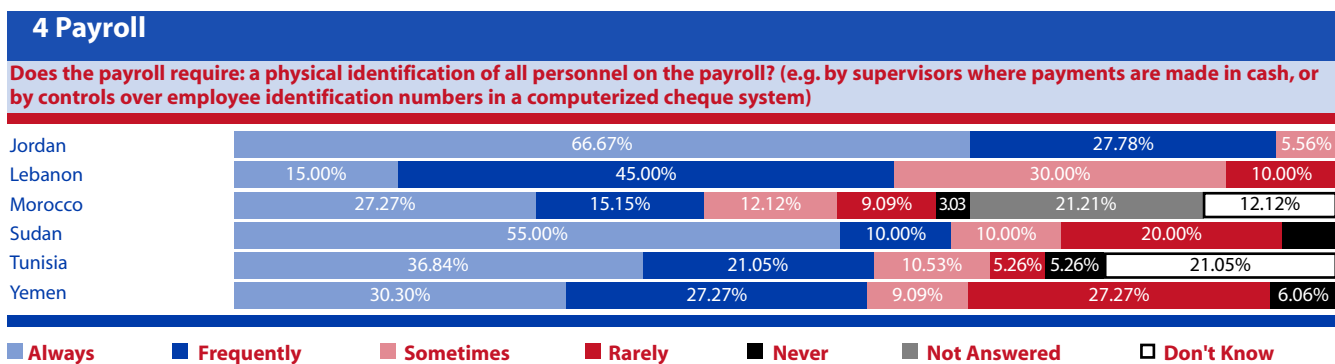
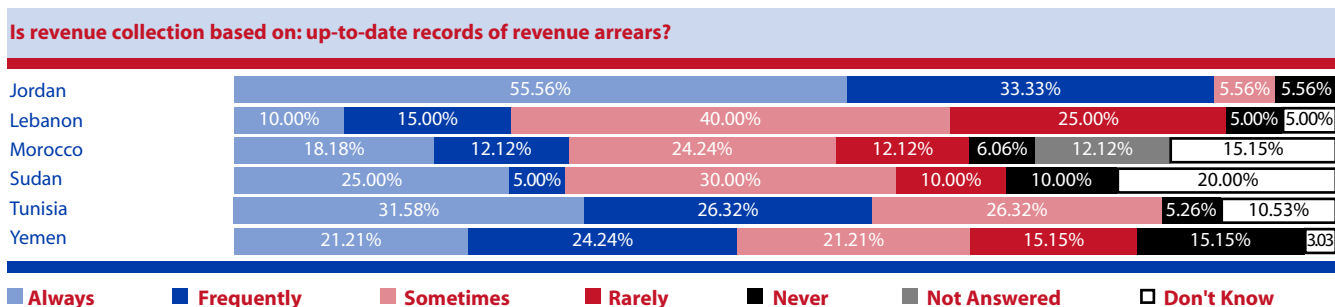


Is revenue collection based on: recourse to effective appeals procedures (e.g. adjudicated fairly and without delay)?

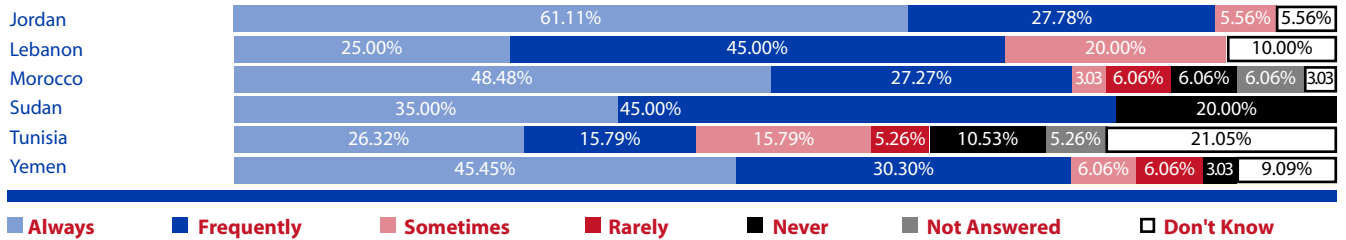


Is revenue collection based on: regular reporting of revenue arrears to the ministry of finance?

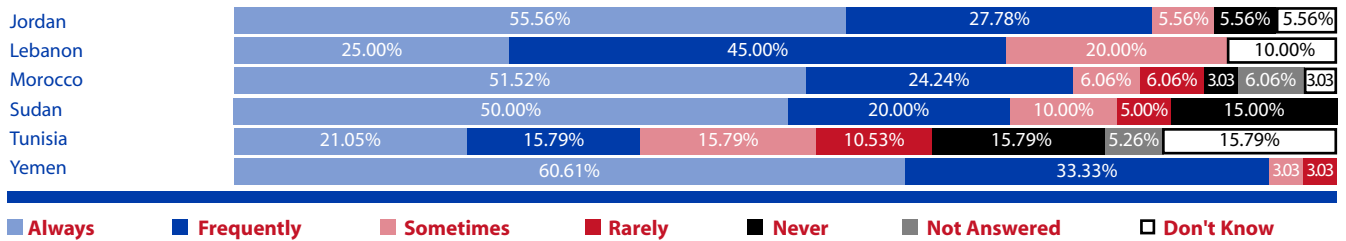




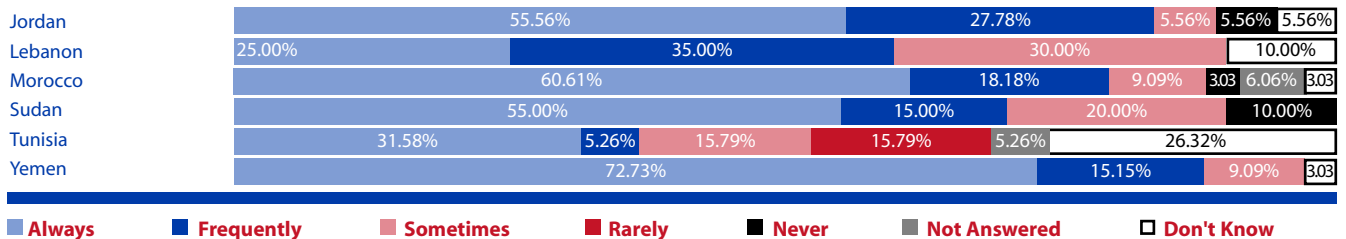
Are bids: opened immediately after the deadline?



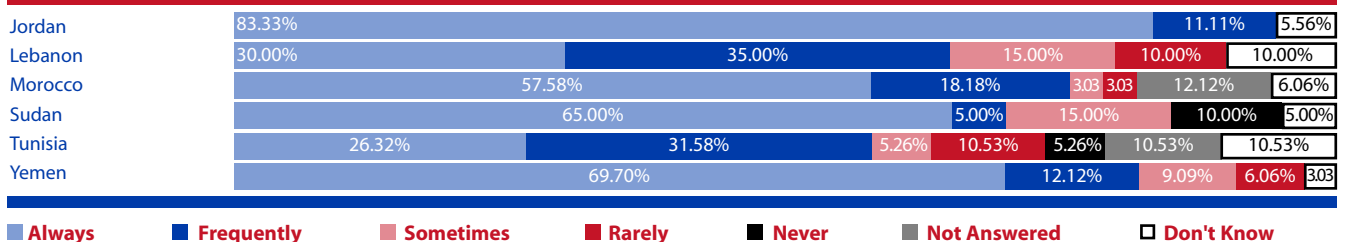
Are bids: opened in the attendance of representatives?

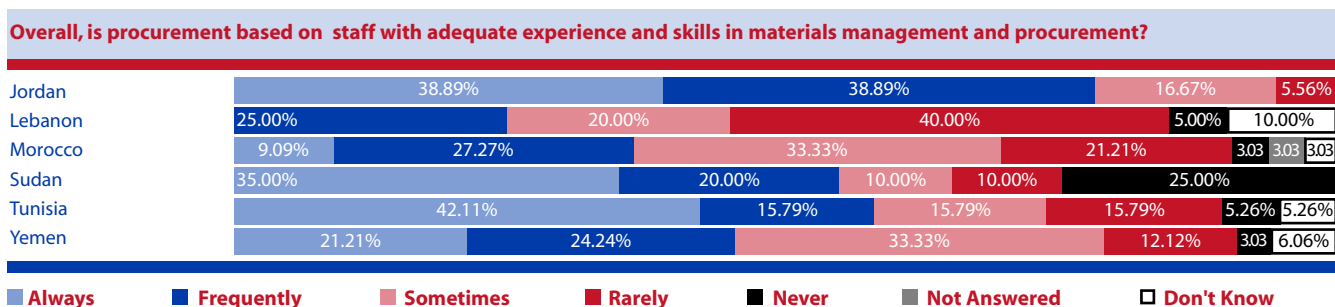
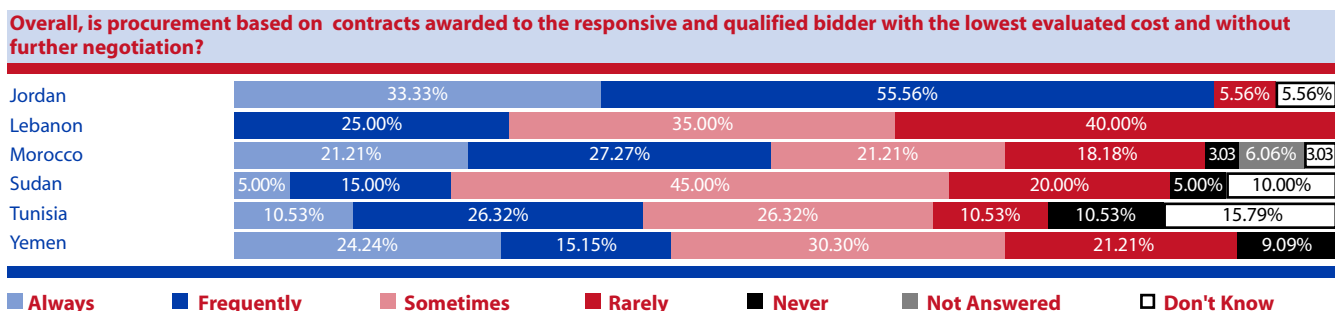
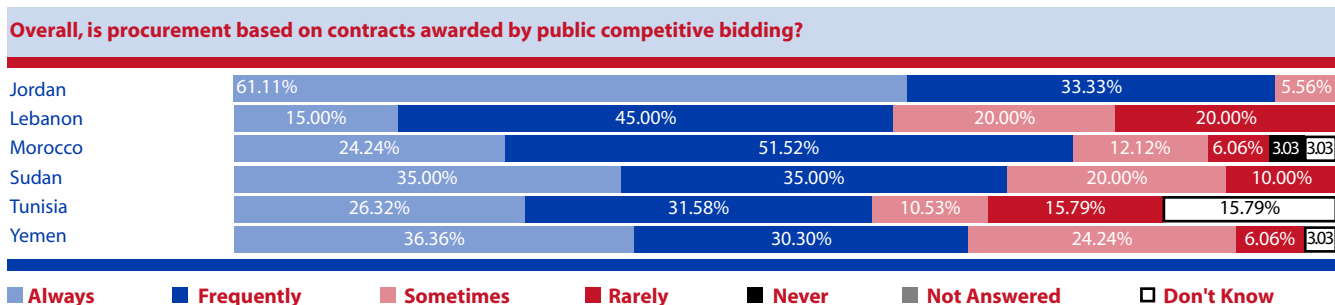
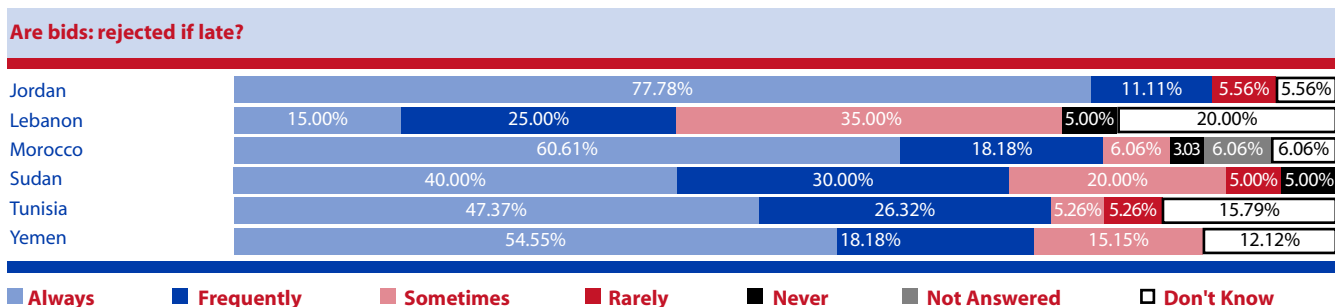


Are bids: read aloud?

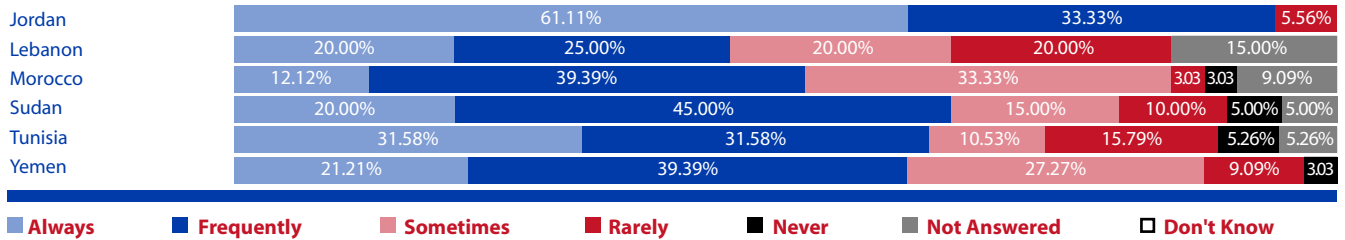


Are bids: recorded at the time?

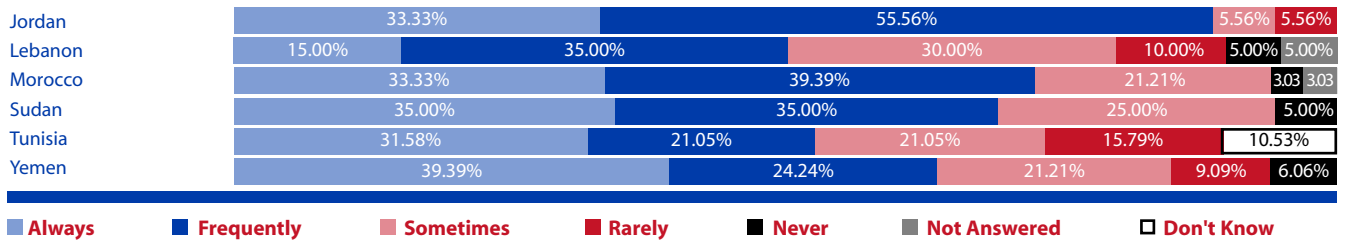




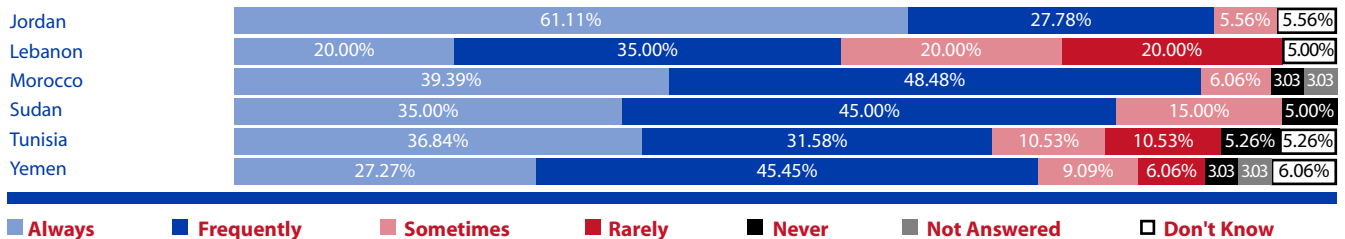
Overall, is procurement based on: standardized documents? (e.g. contracts for goods and services and purchase orders for shopping)



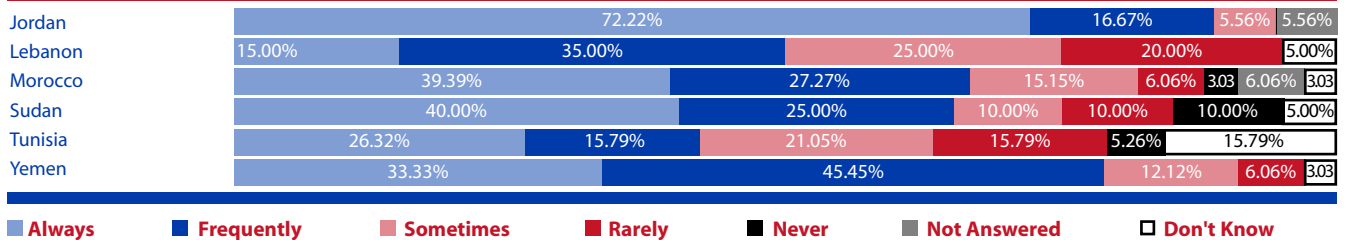
Overall, is procurement based on: sufficient time allowed to obtain documents, prepare and submit bids?

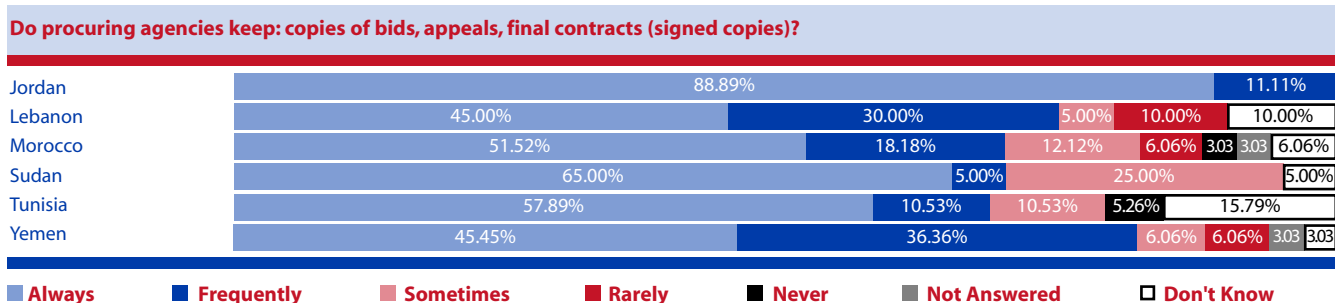
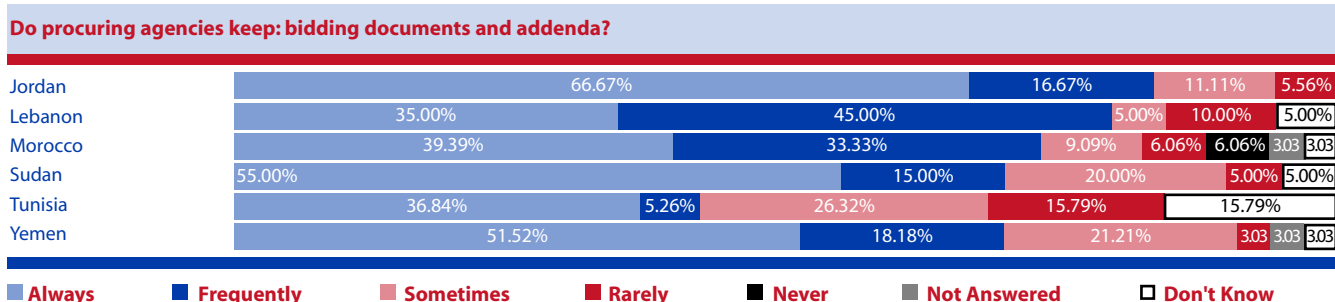
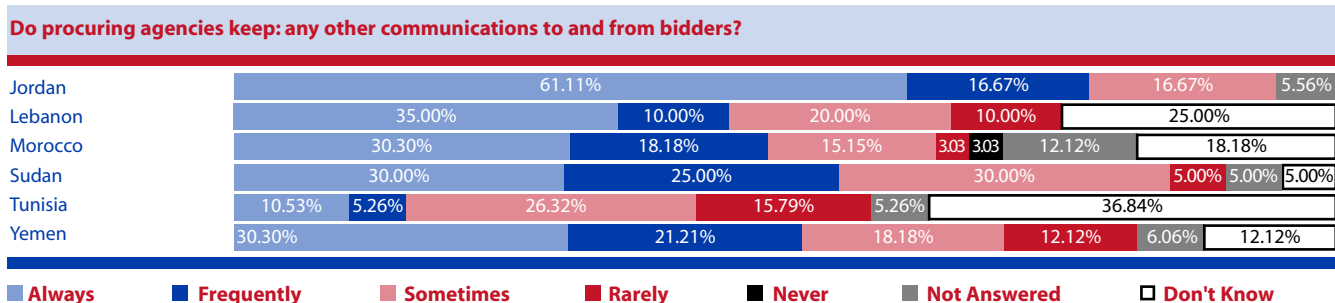
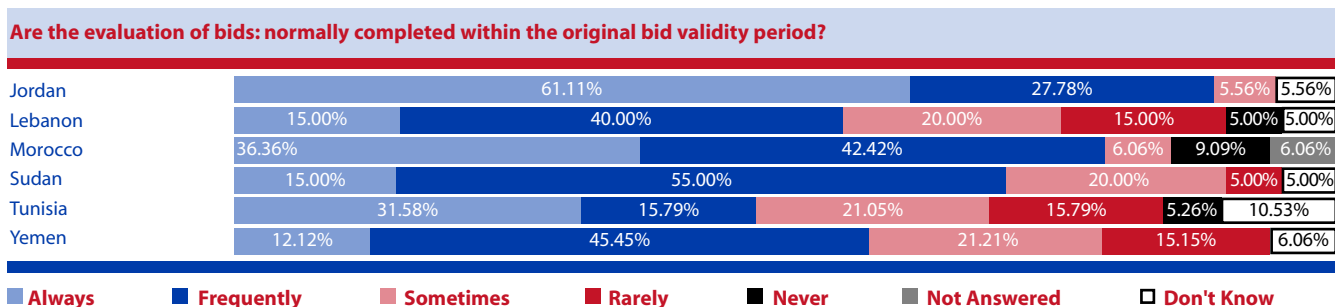


Are the evaluation of bids: based solely on the criteria stated in the documents?

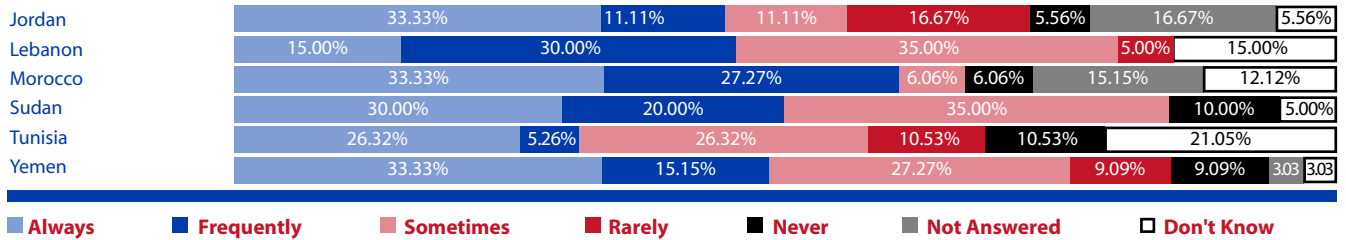


Are the evaluation of bids: documented in reports containing a clear description of the evaluation process? (e.g. the reasons for rejecting any bid as 'non-responsive', how the evaluation criteria were applied, and how the successful bidder's qualifications were verified)

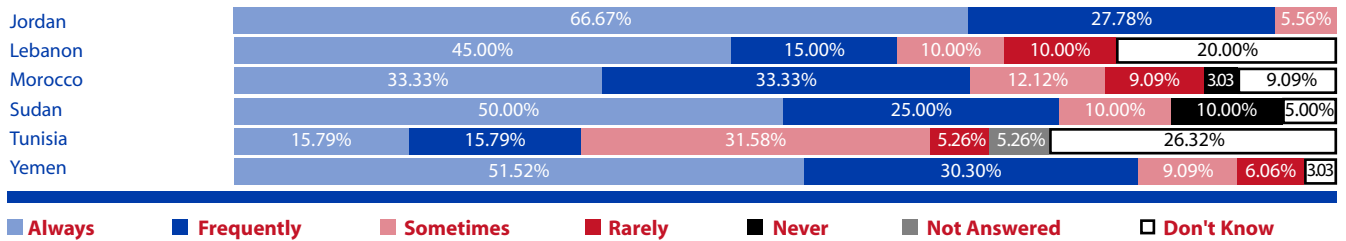




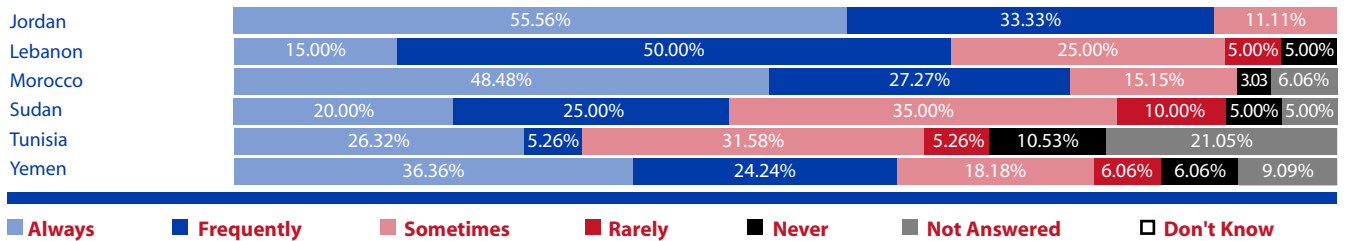
Do procuring agencies keep: evaluation reports (if used)?



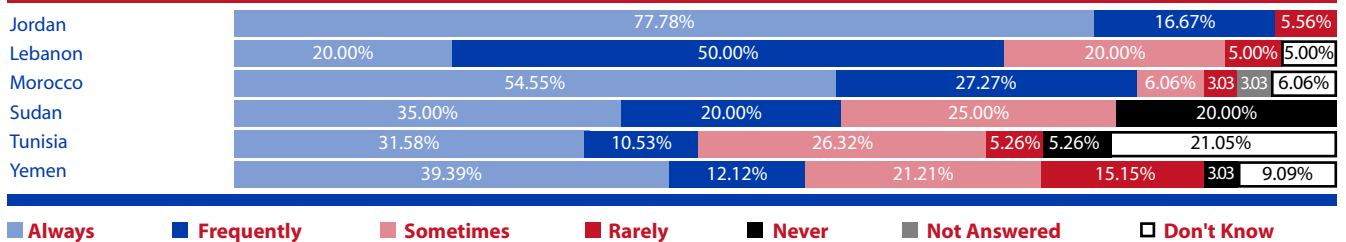
Do procuring agencies keep: performance securities issued?

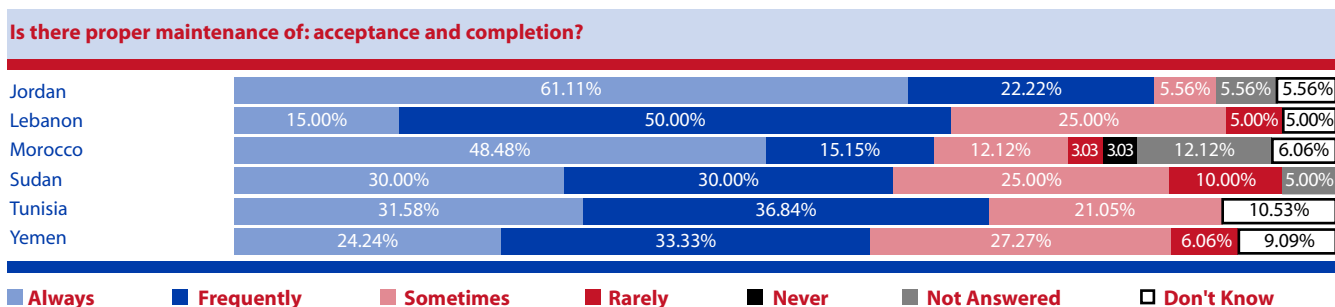
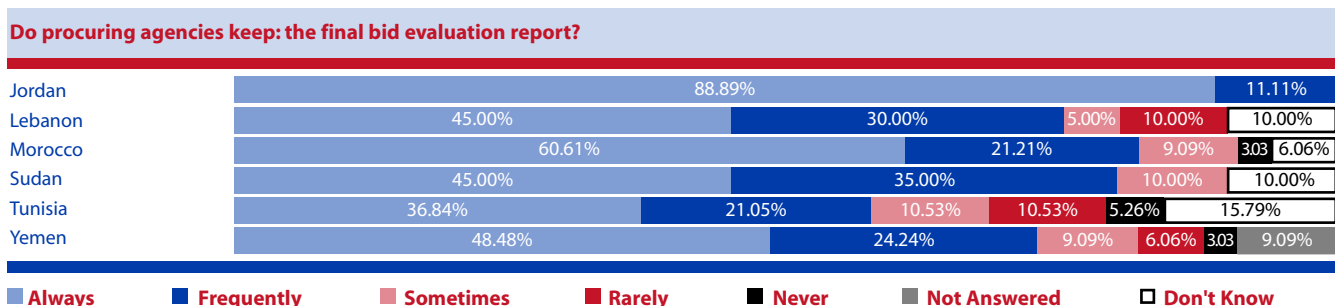
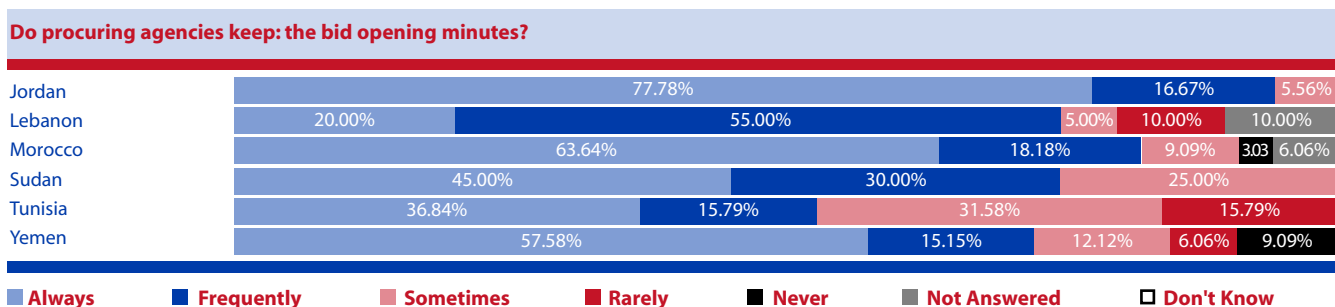
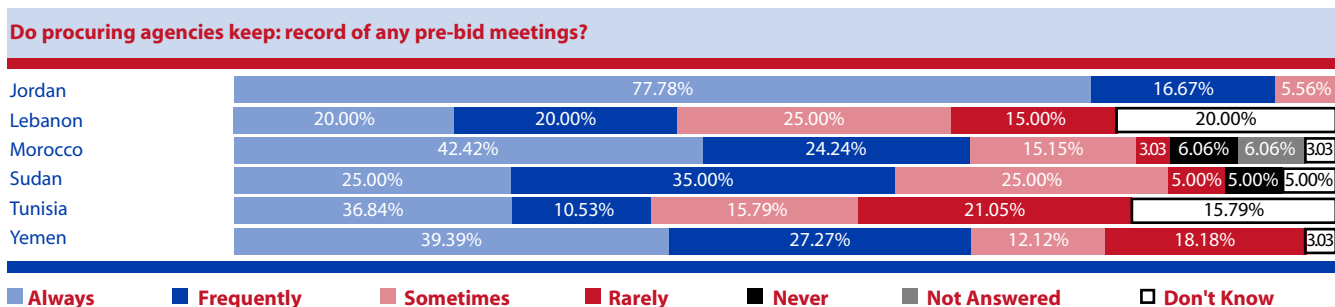


Do procuring agencies keep: pre-qualification documents?

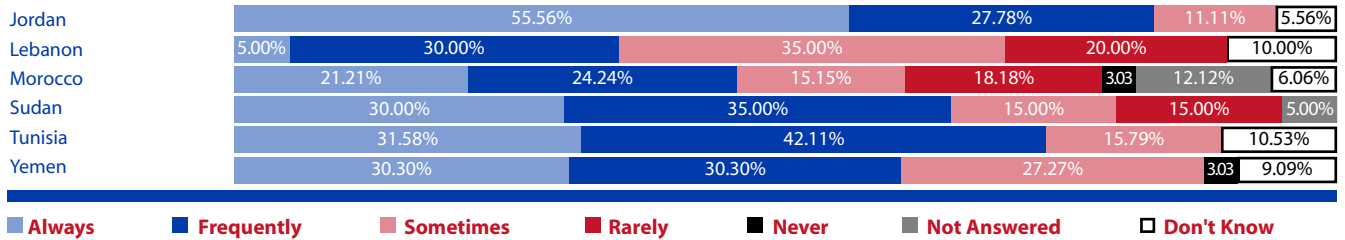


Do procuring agencies keep: public advertisements?

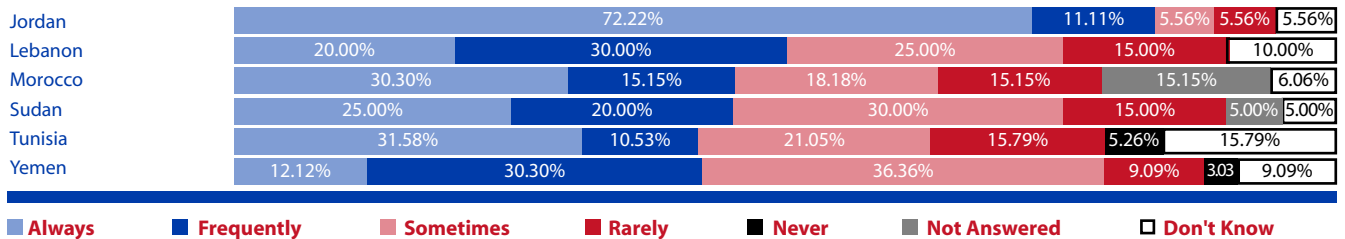




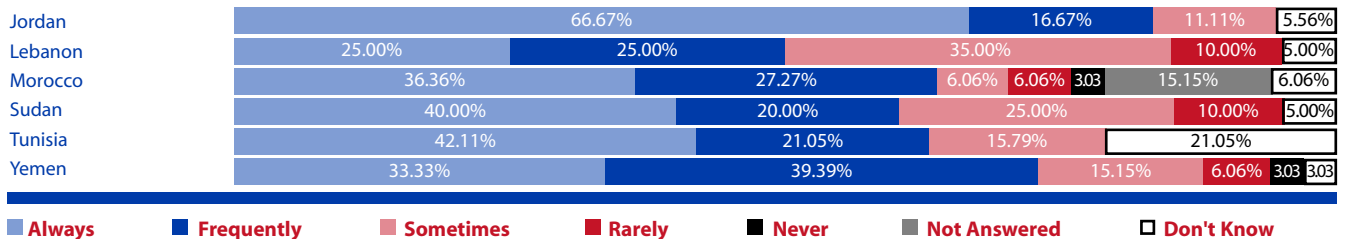
Is there proper maintenance of: certificates of inspection?



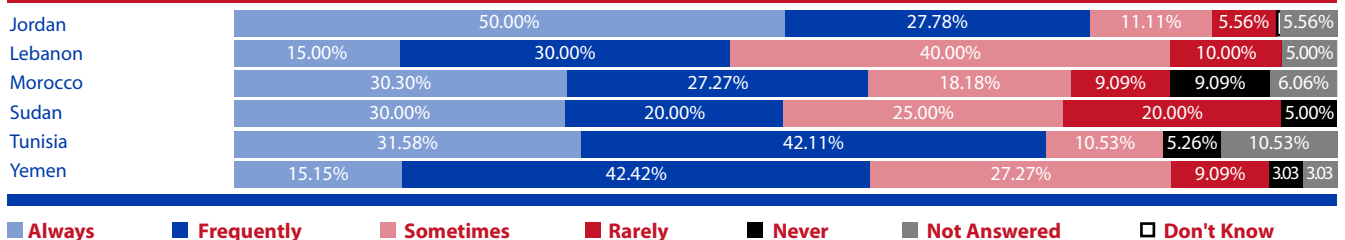
Is there proper maintenance of: change and variation orders?

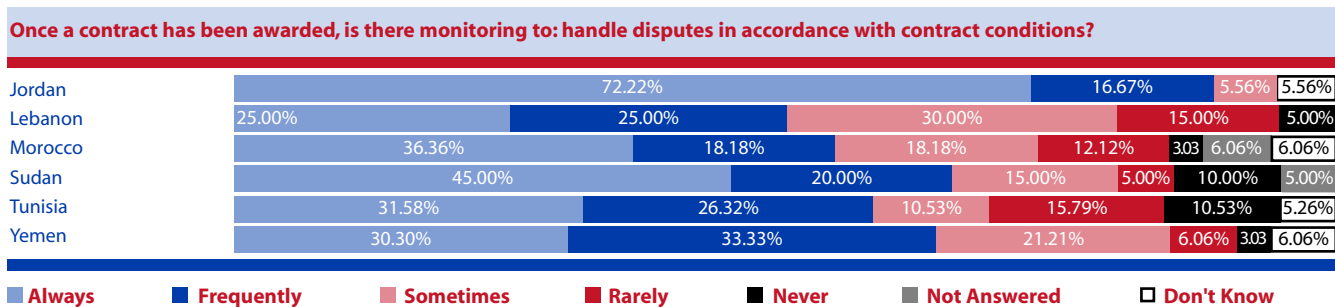
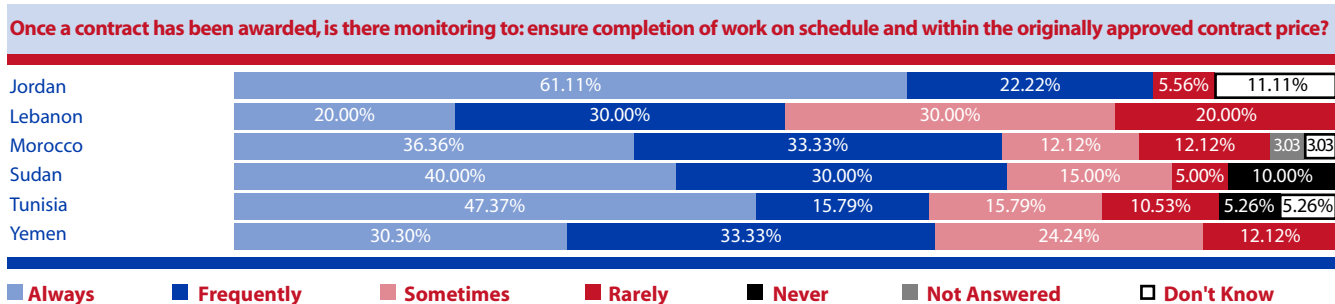
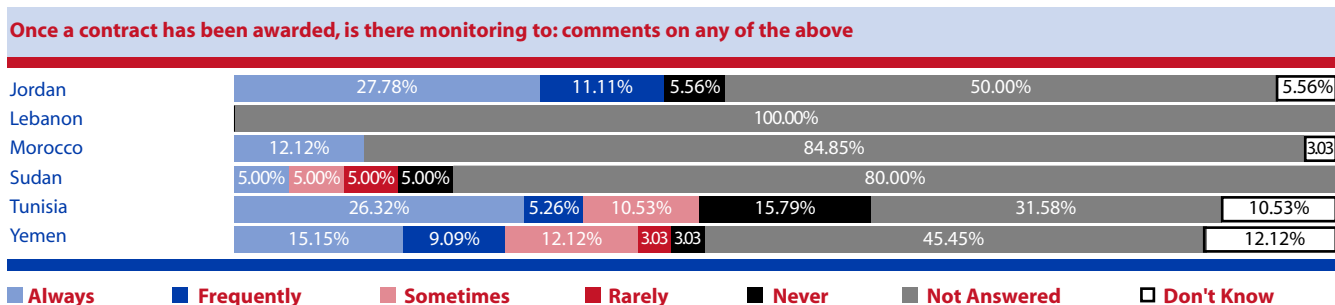
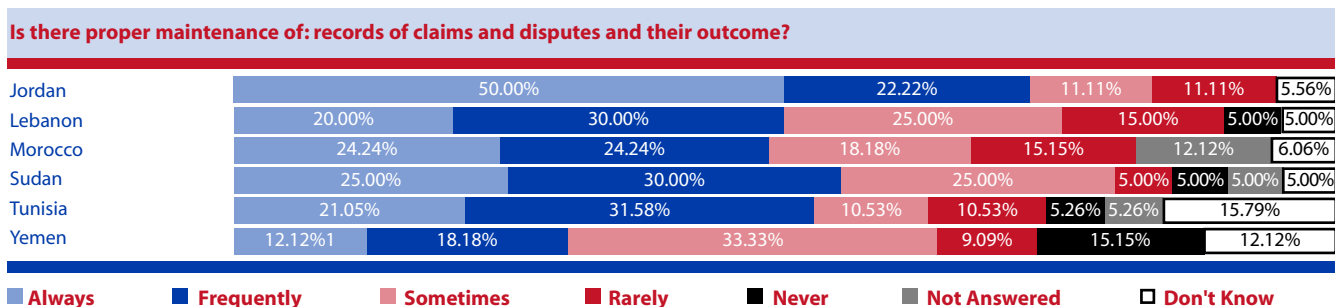


Is there proper maintenance of: invoices and payments?

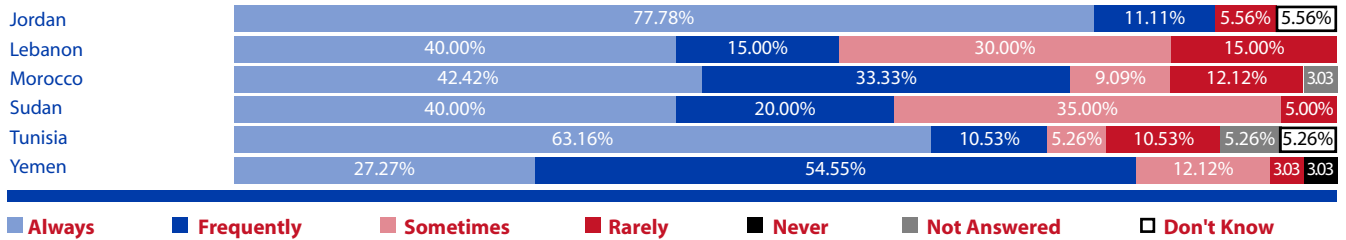


Is there proper maintenance of: progress reports?

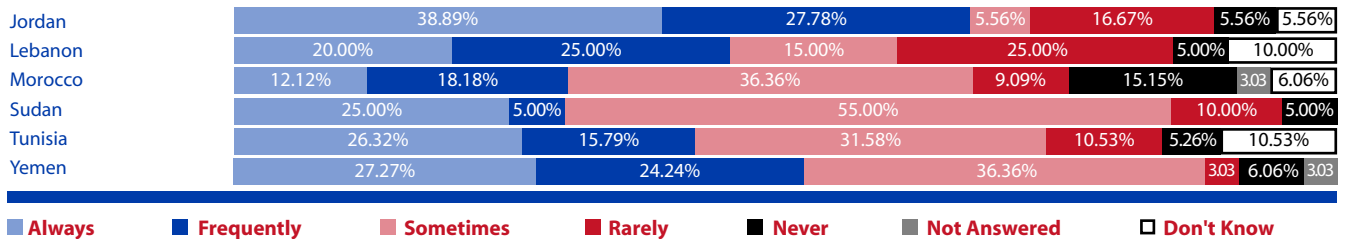




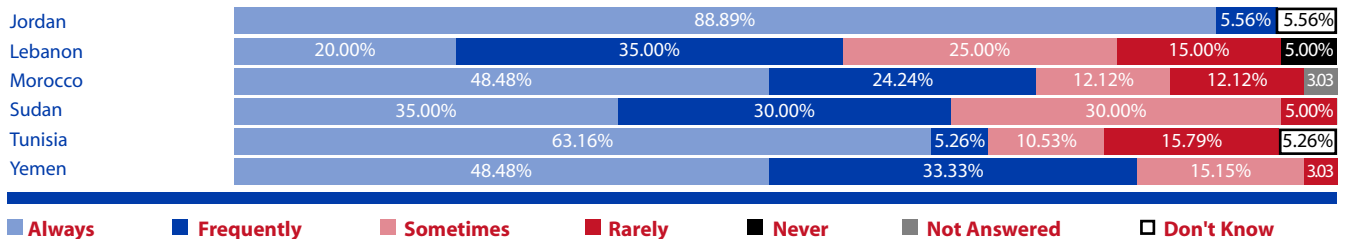
Once a contract has been awarded, is there monitoring to: oversee the delivery of goods and services?



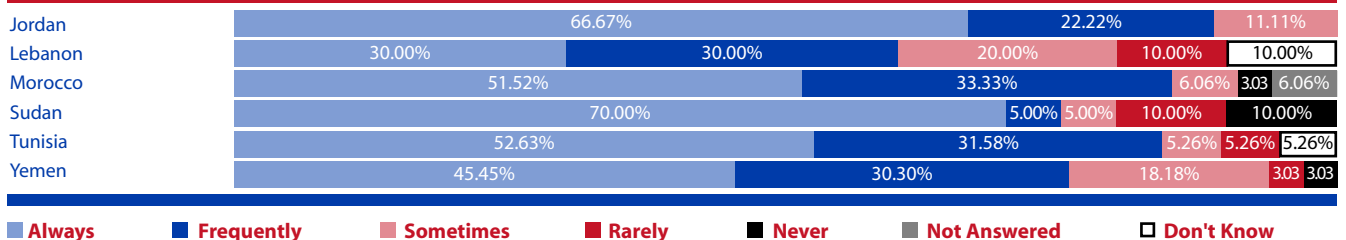
Once a contract has been awarded, is there monitoring to: supervise the work by independent engineers?

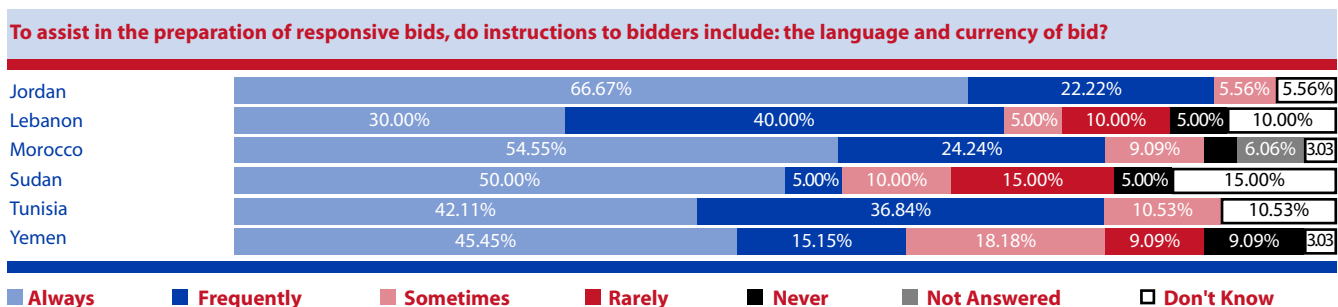
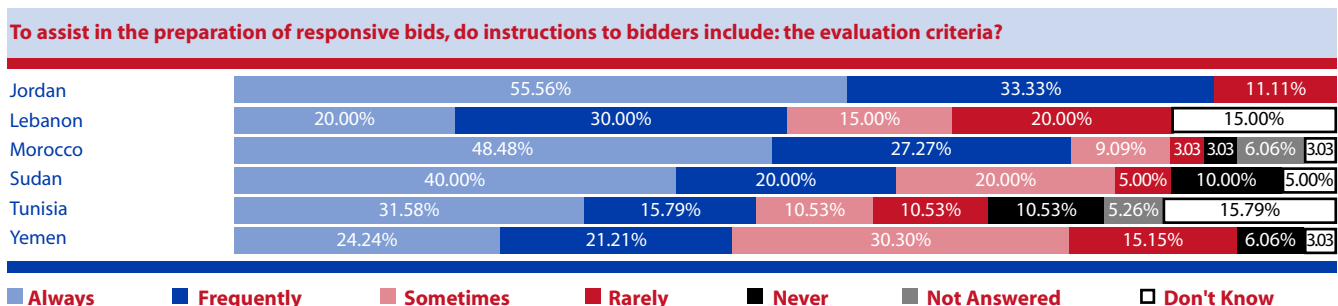
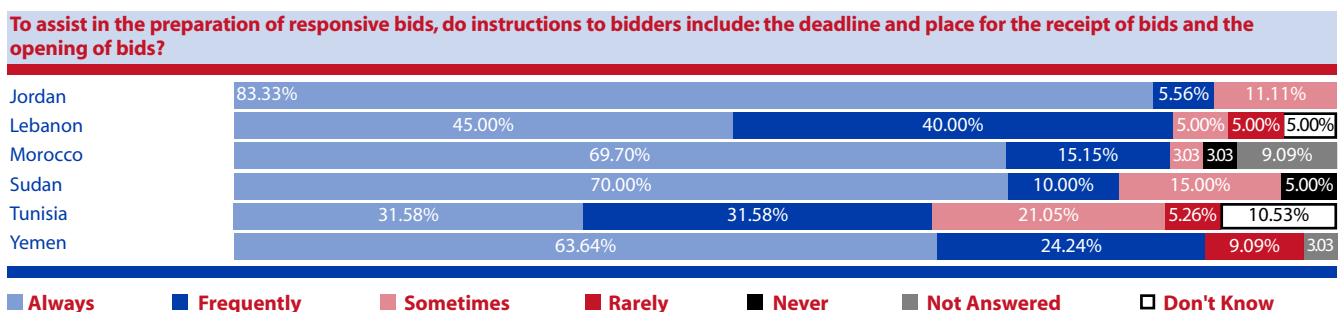
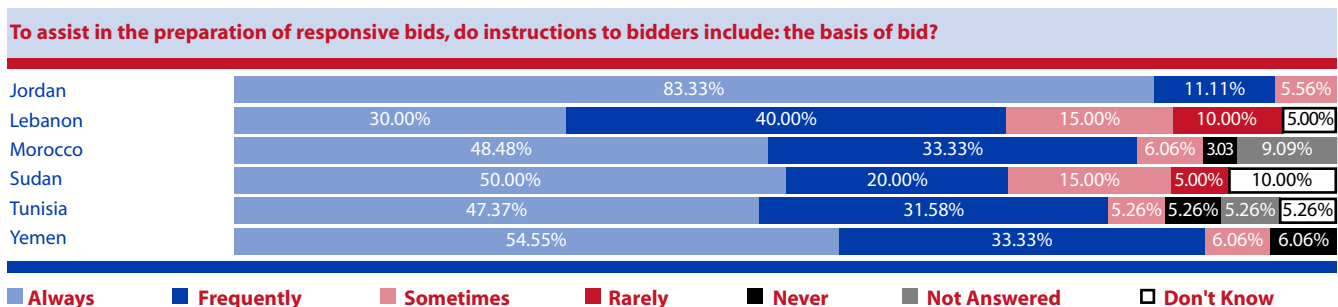


Once a contract has been awarded, is there monitoring to: verify quantity, quality and timeliness?

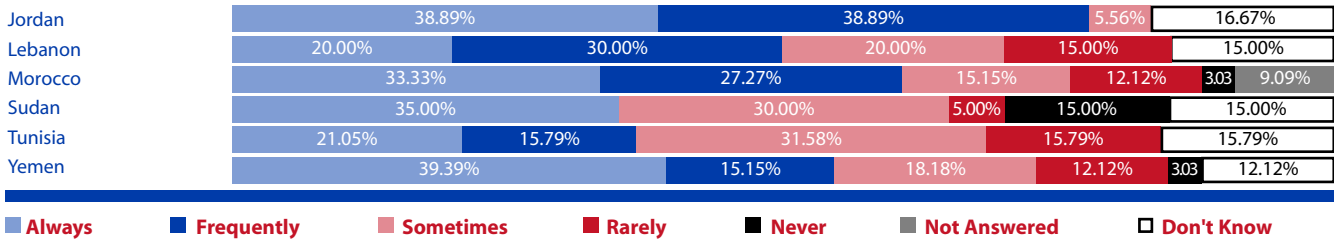


To assist in the preparation of responsive bids, do instructions to bidders include: eligibility requirements?



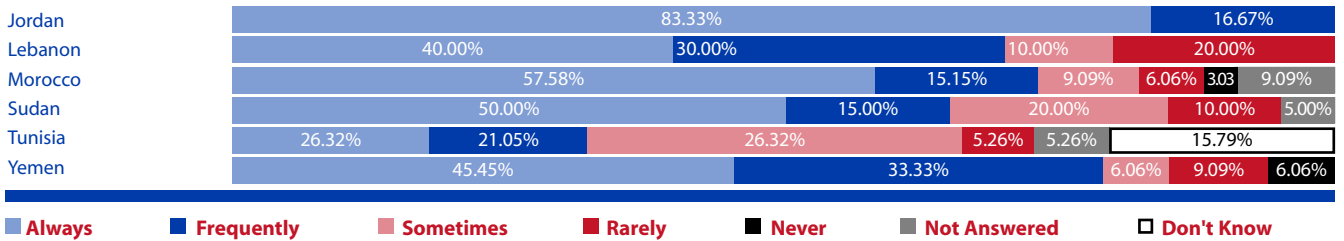


To assist in the preparation of responsive bids, do instructions to bidders include: the source and date of the exchange rate to be used?

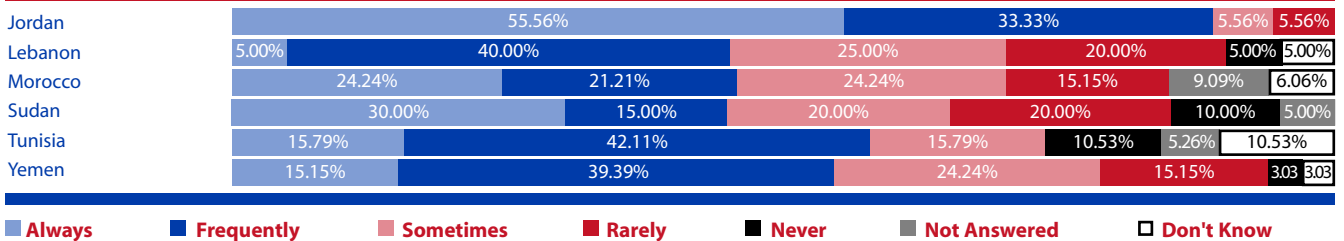


6 Payments

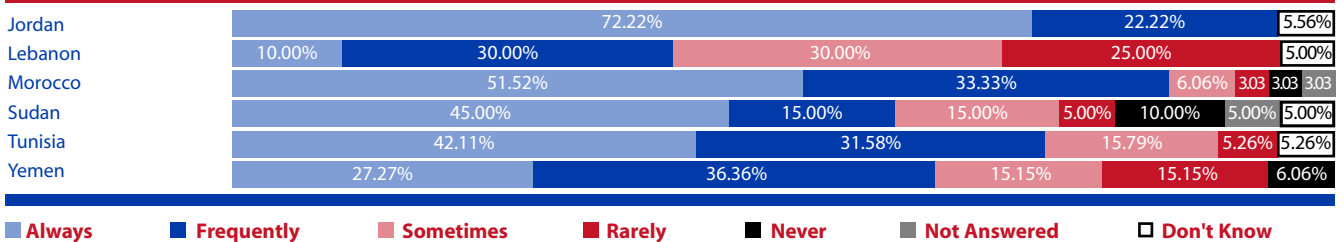
Before payments are made, is there a check that: computations and costings have been verified and are arithmetically correct?

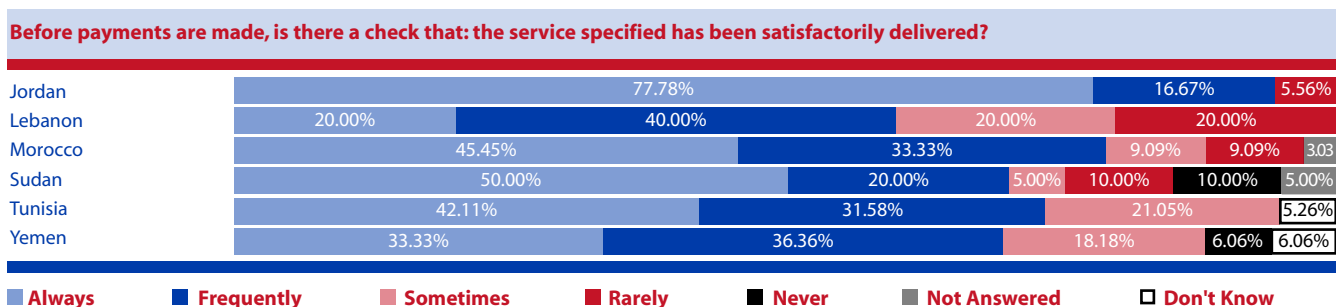
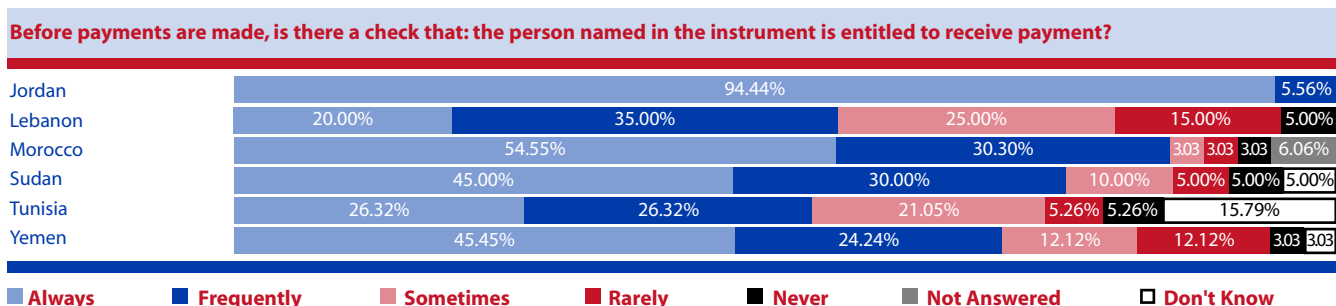
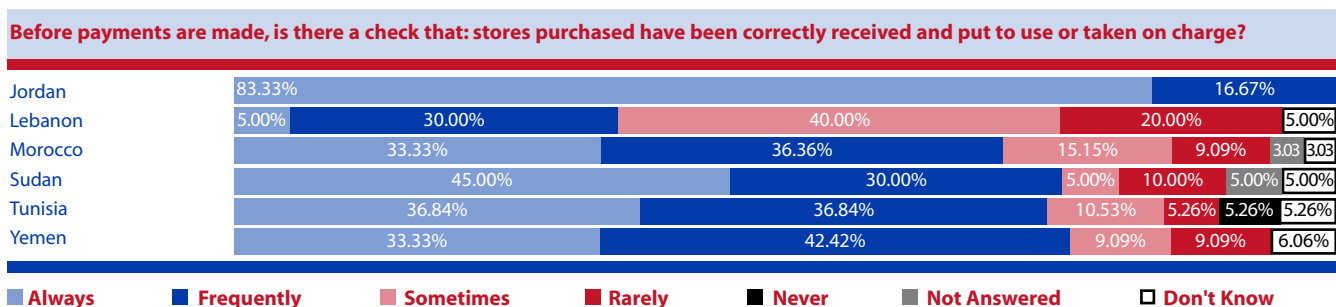
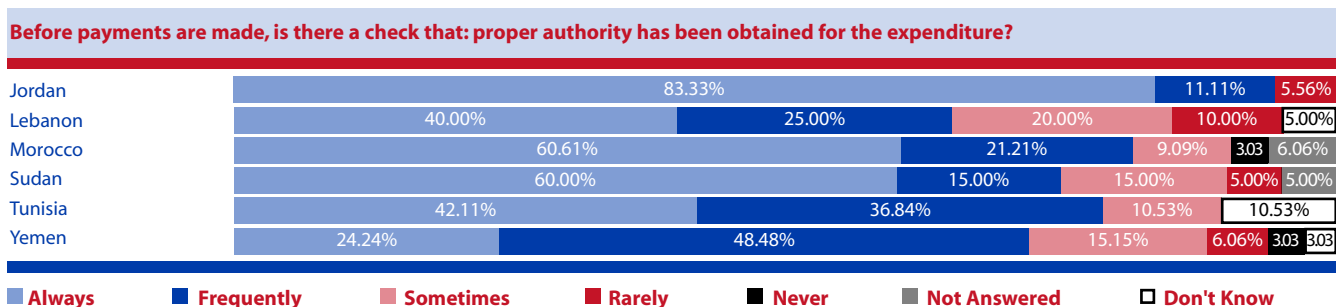


Before payments are made, is there a check that: made within a reasonable time from receipt of the claim?

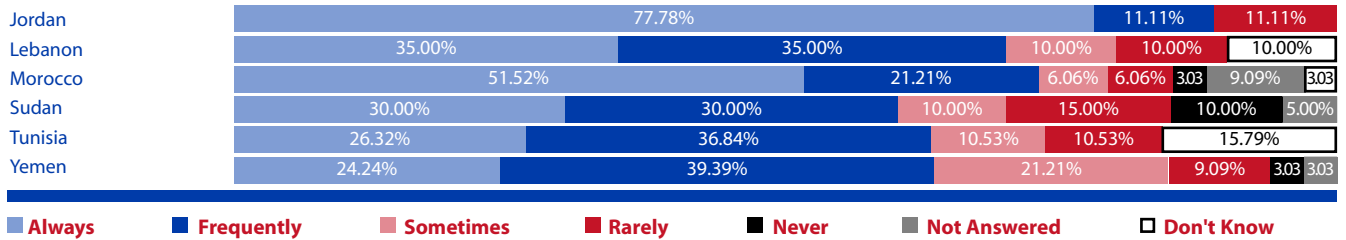


Before payments are made, is there a check that: prices charged either accord with approved scales or are fair?

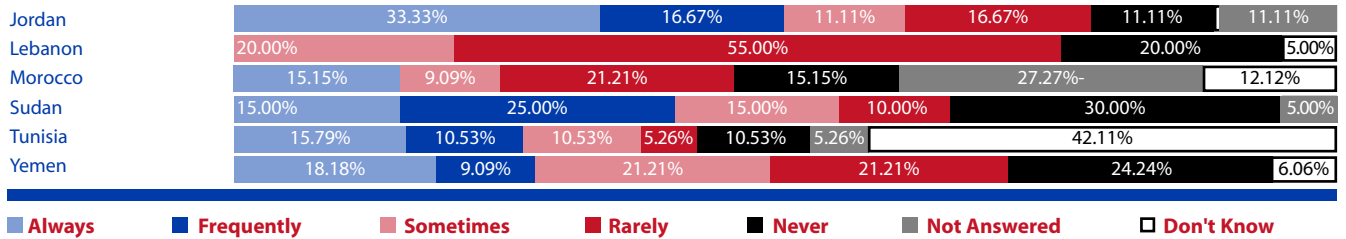




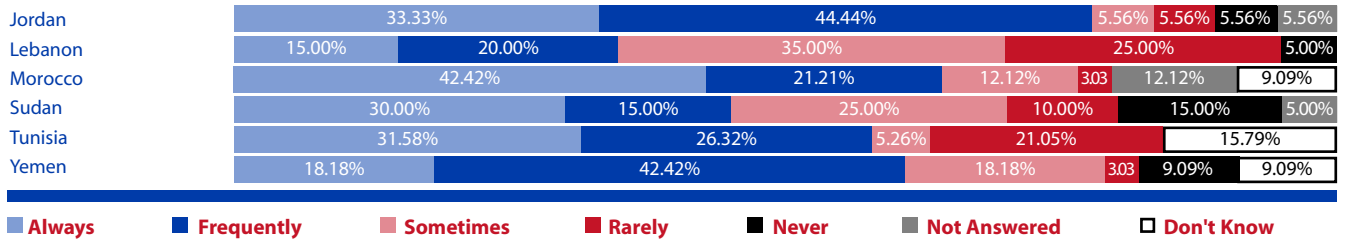
Before payments are made, is there a check that: total payments for the year to date are within the total authority to incur expenditure?



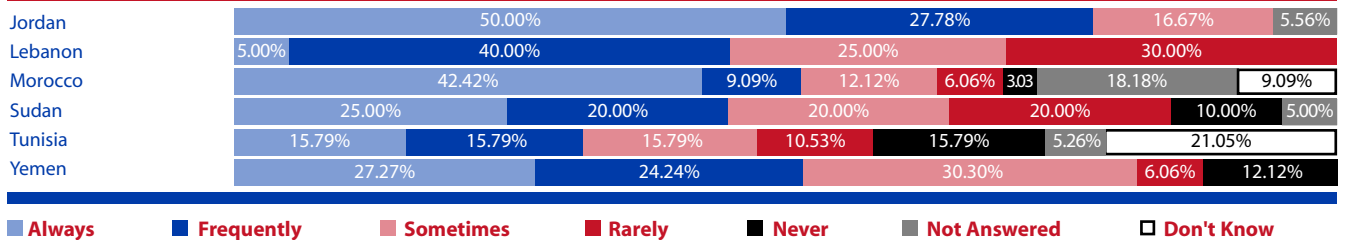
Is overspending: penalized?



Is overspending: prevented? (e.g. by central controls)



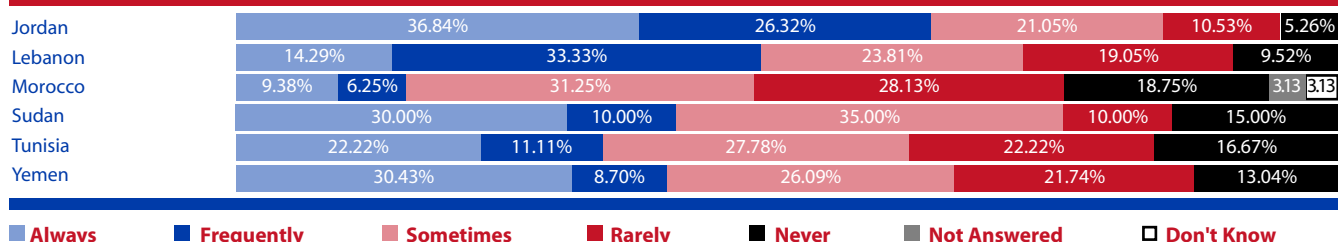
Is overspending: promptly detected?



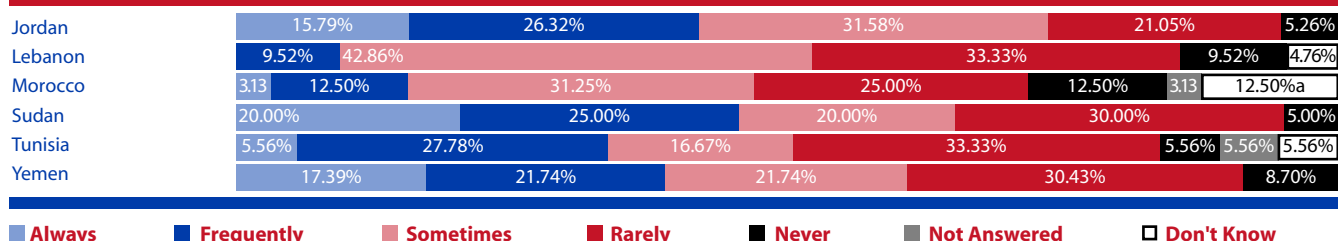
Annex 3: Human Resources Management Survey

1 Human Resources Management Framework

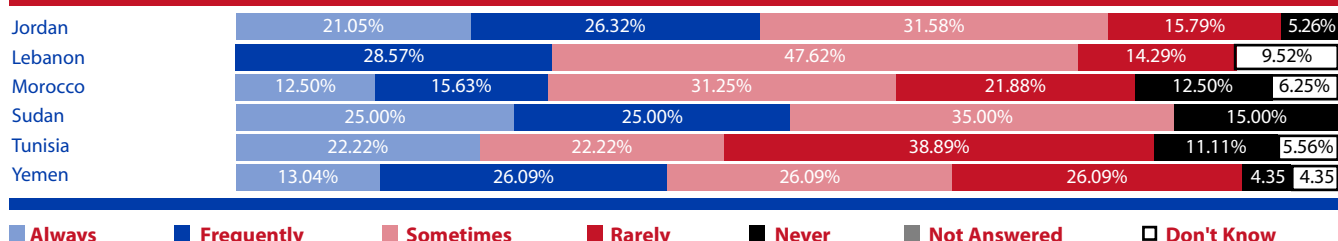
Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: communicated in writing to public sector employees? (e.g. pamphlets, employment contracts, etc.)



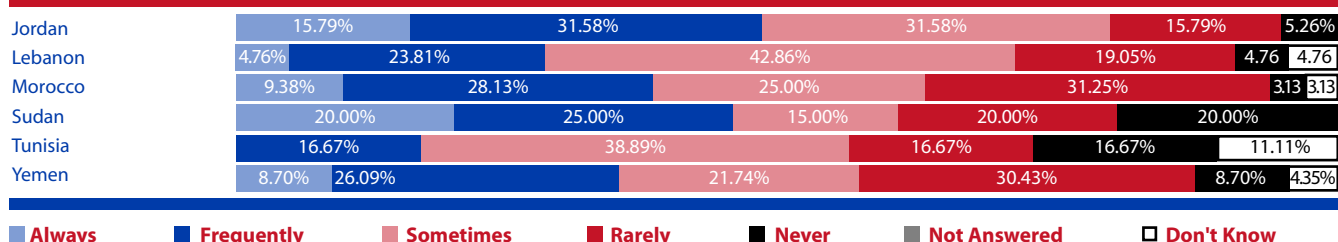
Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: demonstrated by senior public sector leaders?



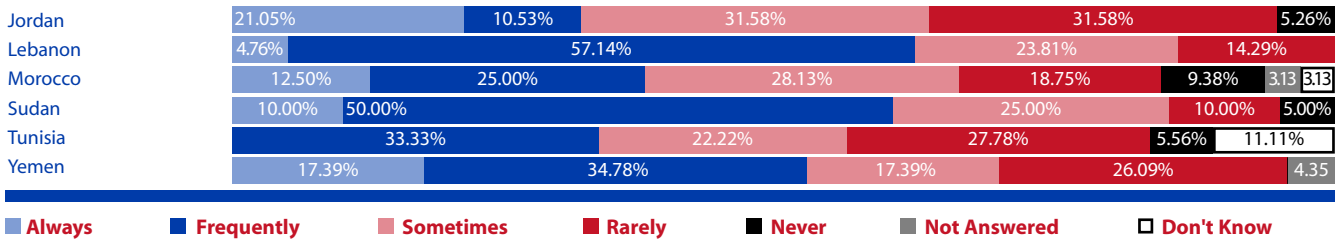
Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: included in induction training courses for the public service and/or at the agency level?



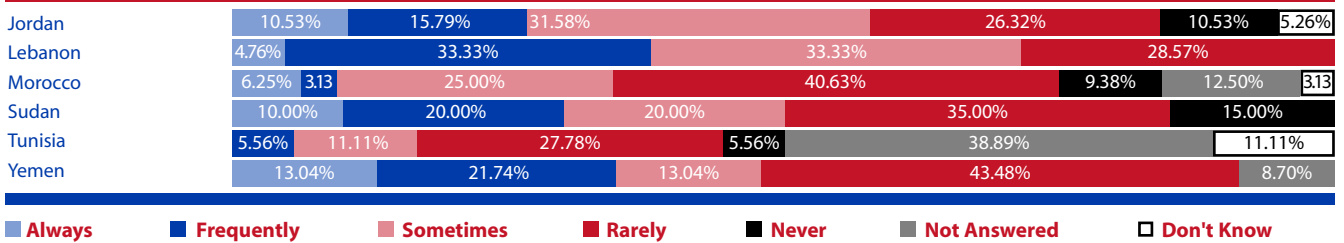
Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: included in ongoing communications to public sector employees? (e.g. through speeches, ongoing training courses, etc.)



Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: known by public sector employees?

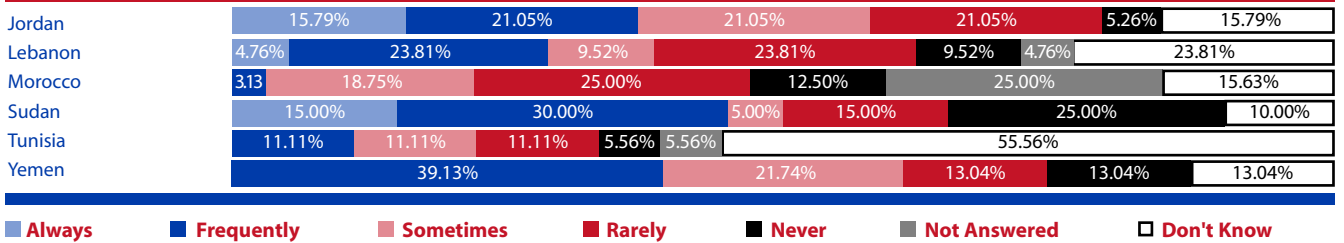


Are stated core values (e.g. neutrality, fairness, efficiency, etc.) for the national or central level public service: known by the public?

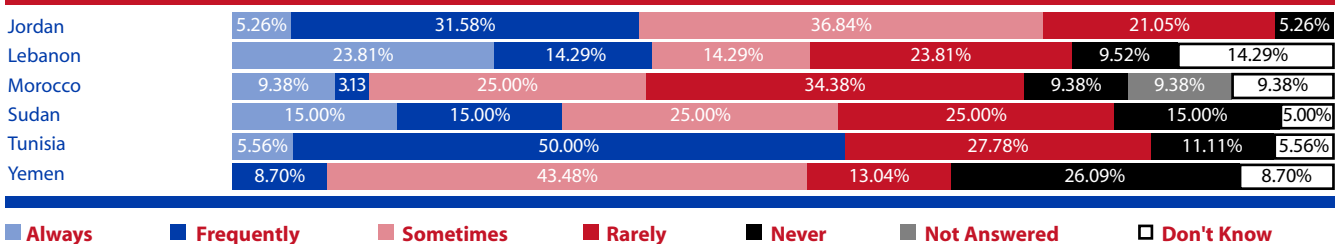


2 Codes of Conduct

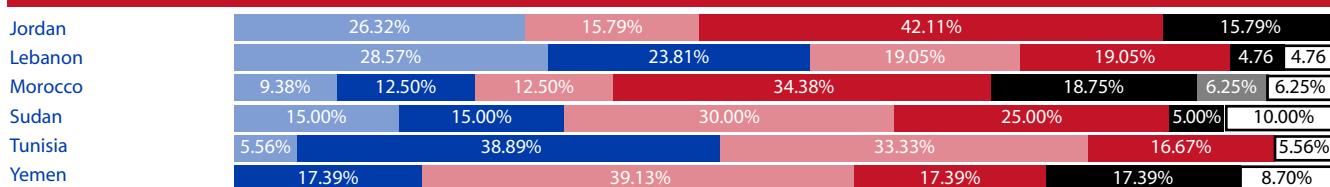
Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? employment and/or supervision of family members and relatives



Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? involvement in political work

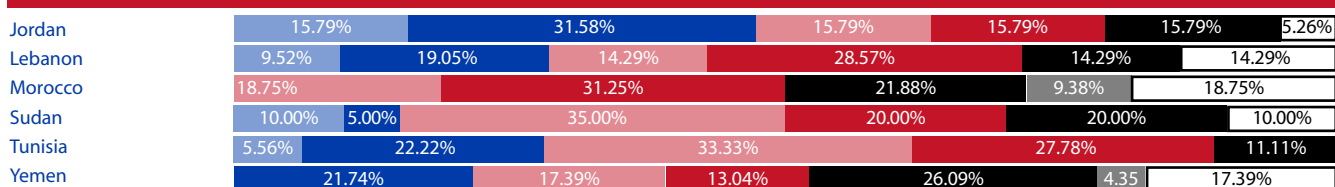


Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? receiving gifts and benefits such as fees, payments, entertainment



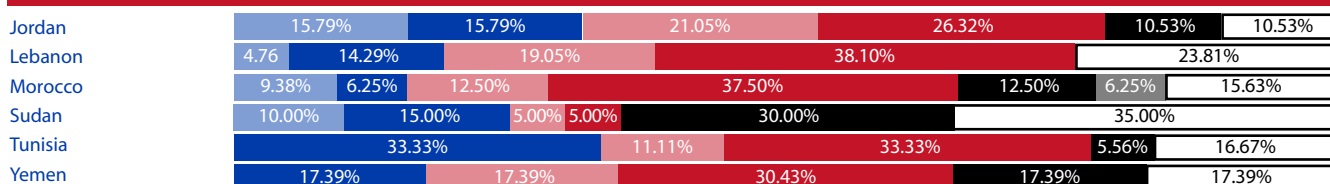
■ Always ■ Frequently ■ Sometimes ■ Rarely ■ Never ■ Not Answered □ Don't Know

Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? restrictions on post-employment



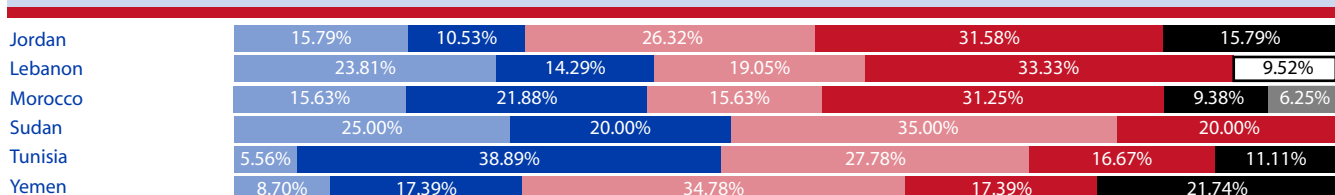
■ Always ■ Frequently ■ Sometimes ■ Rarely ■ Never ■ Not Answered □ Don't Know

Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? special conditions/permissions on movement to the for-profit sector



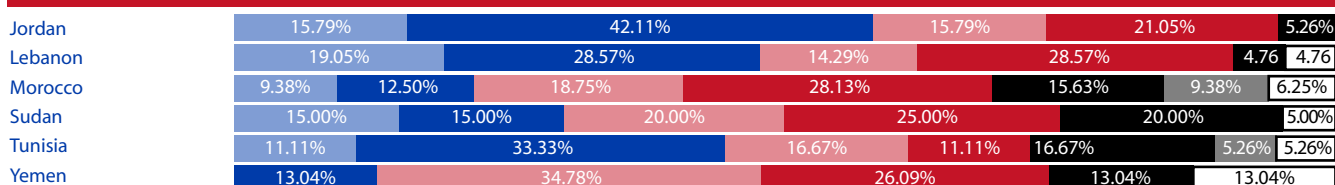
■ Always ■ Frequently ■ Sometimes ■ Rarely ■ Never ■ Not Answered □ Don't Know

Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? unauthorized use of official property/facilities



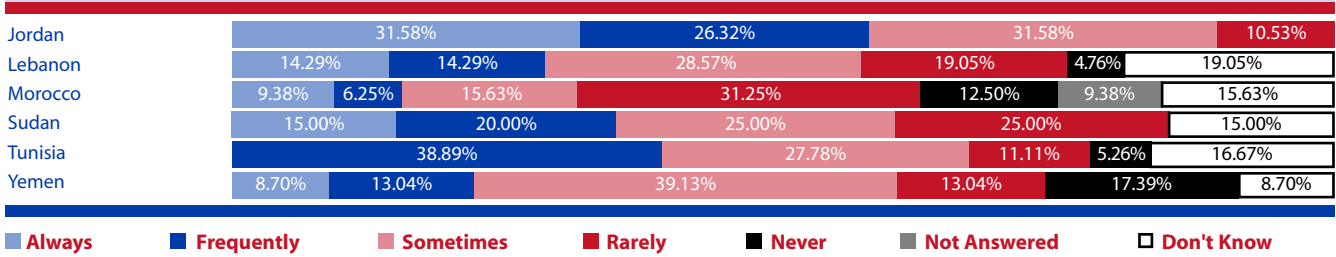
■ Always ■ Frequently ■ Sometimes ■ Rarely ■ Never ■ Not Answered □ Don't Know

Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? use of official information

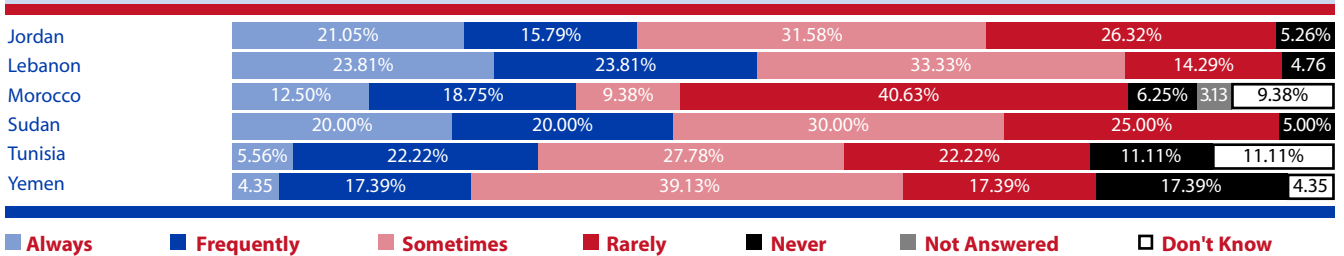


■ Always ■ Frequently ■ Sometimes ■ Rarely ■ Never ■ Not Answered □ Don't Know

Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? use of official travel

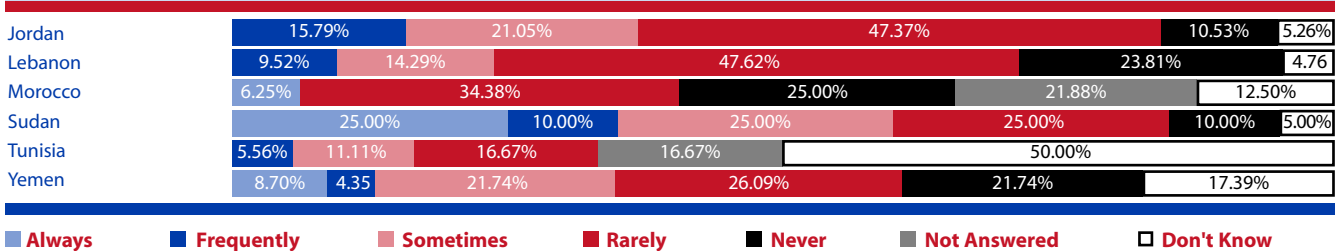


Are the following standards covered by codes of conduct followed by public sector employees? work outside the public service

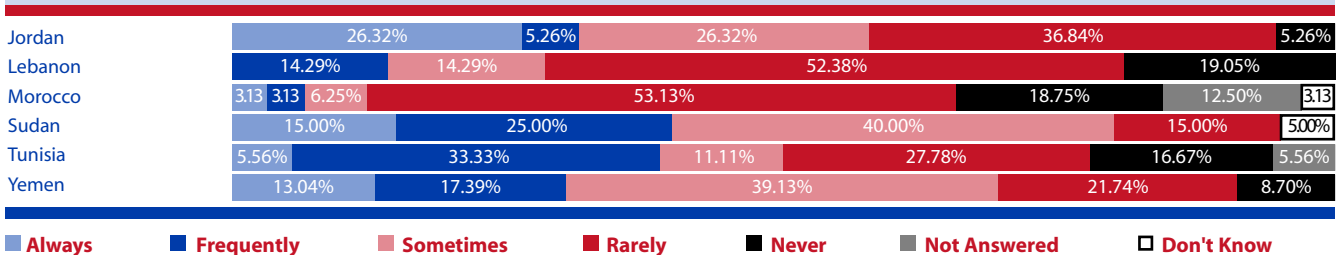


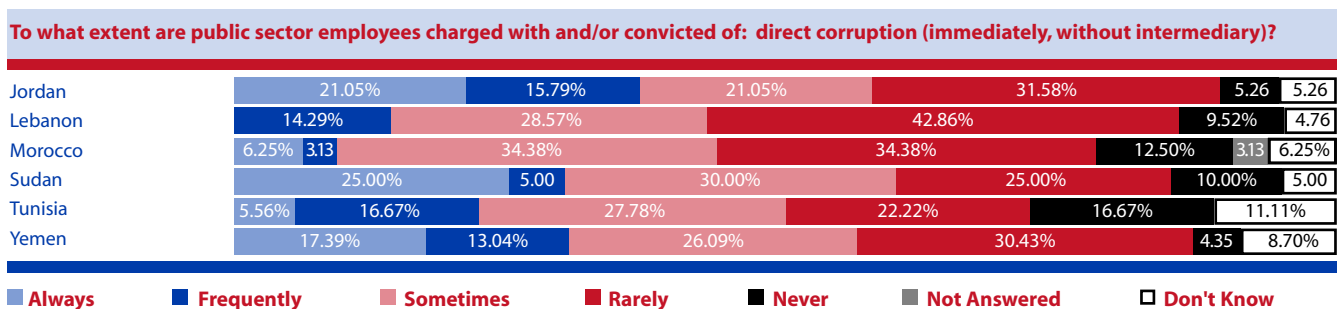
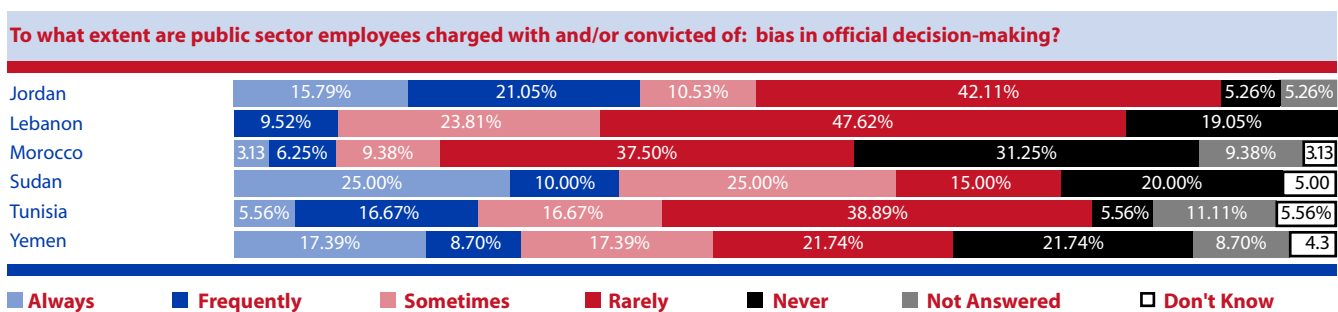
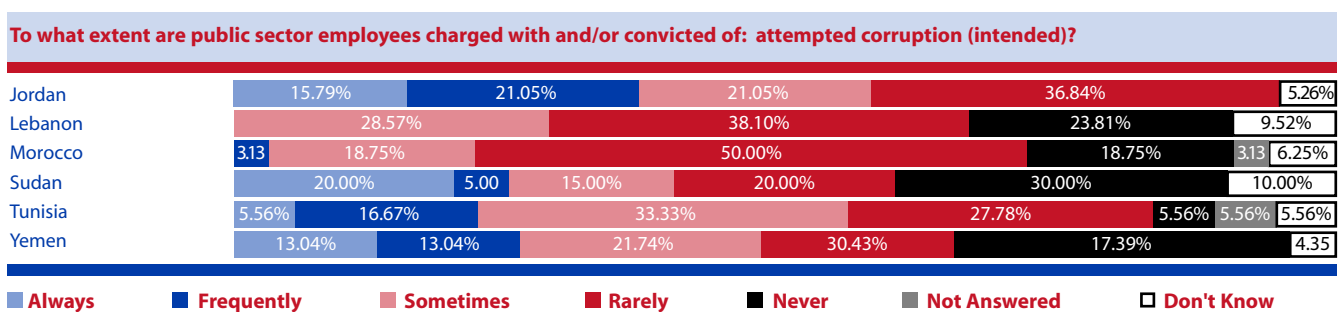
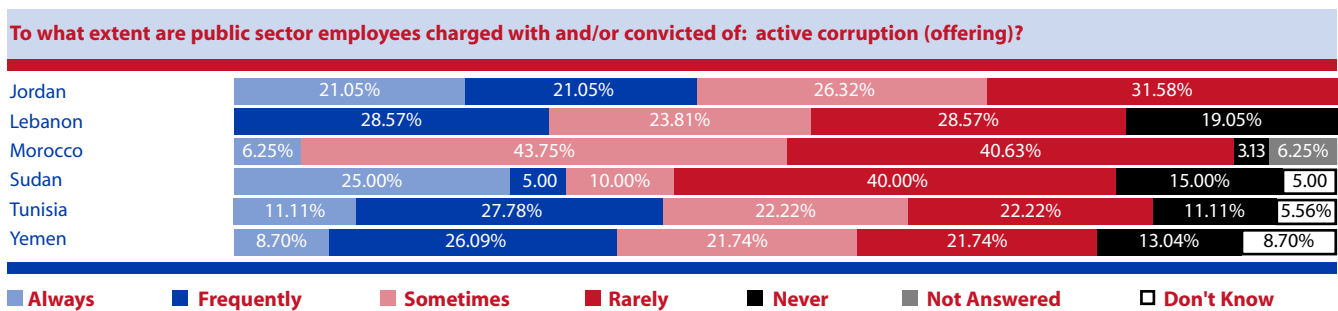
3 Legal Restrictions on Criminal Conduct

To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: abuse of privileged state information by public officials?

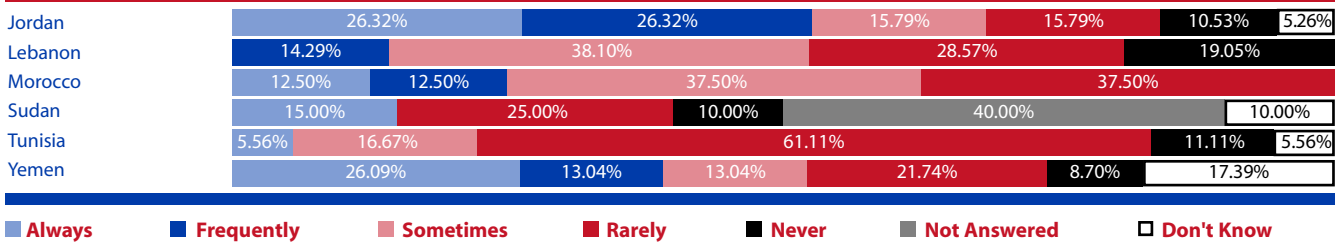


To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: abuse of public office or public trust?

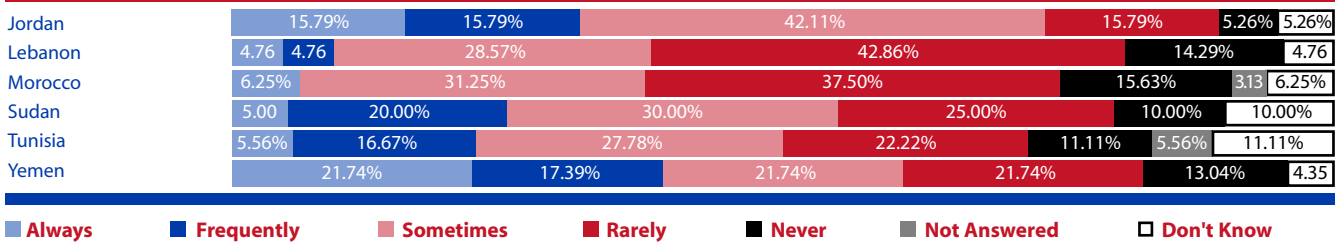




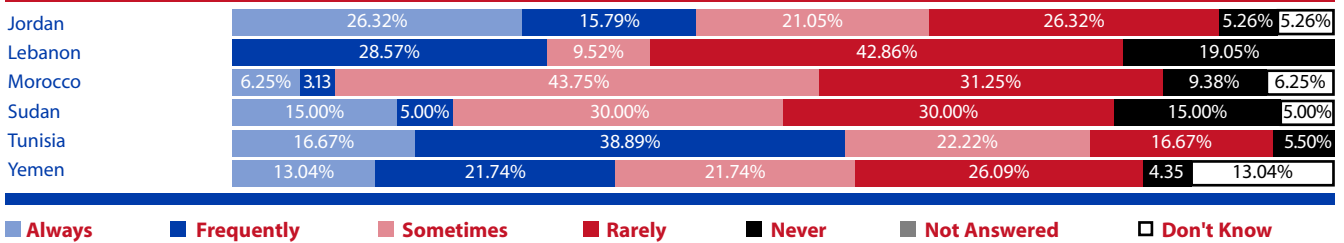
To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: extortion?



To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: indirect corruption (using intermediary)?

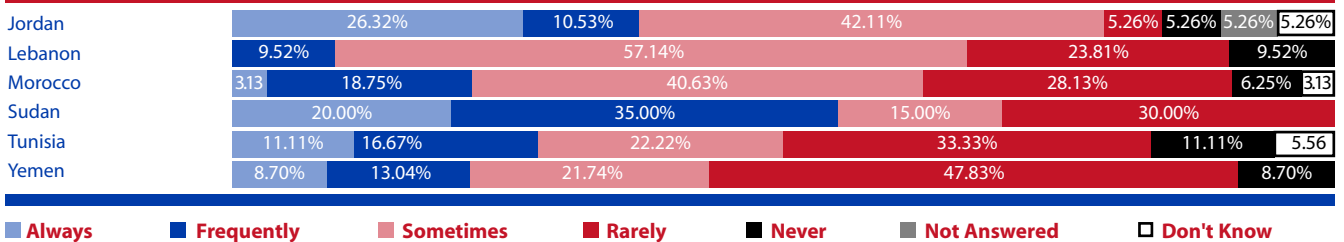


To what extent are public sector employees charged with and/or convicted of: passive corruption (accepting)?

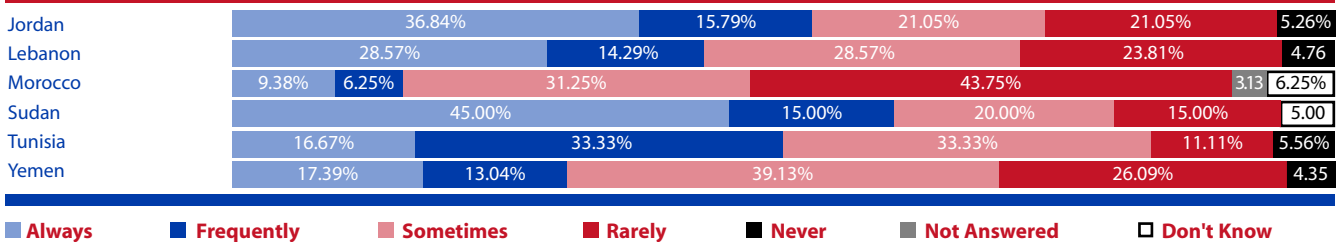


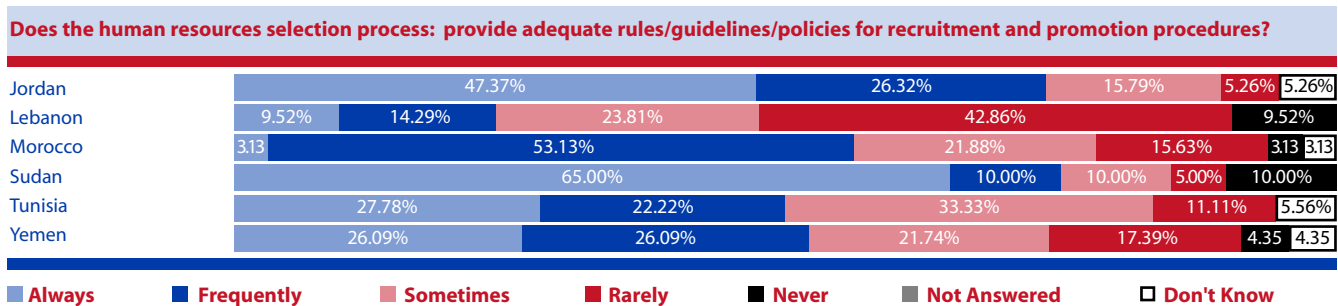
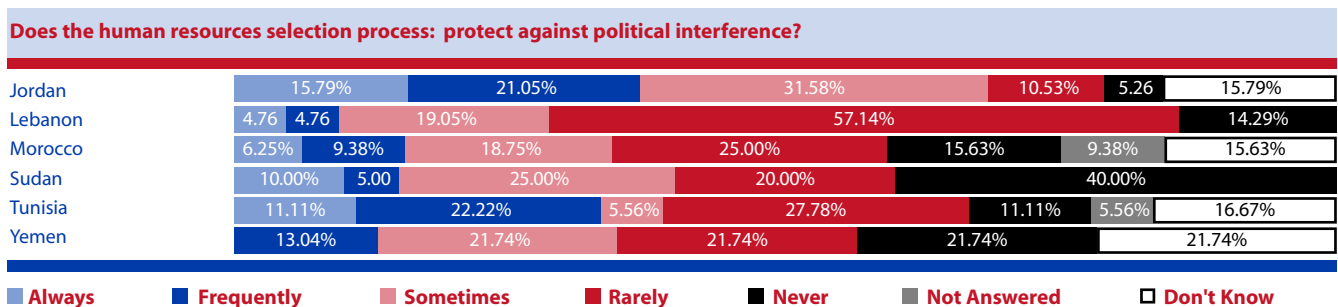
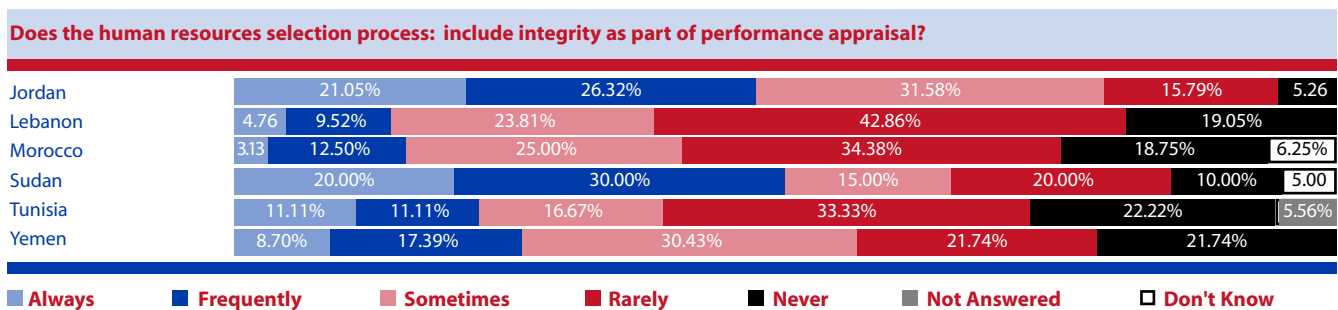
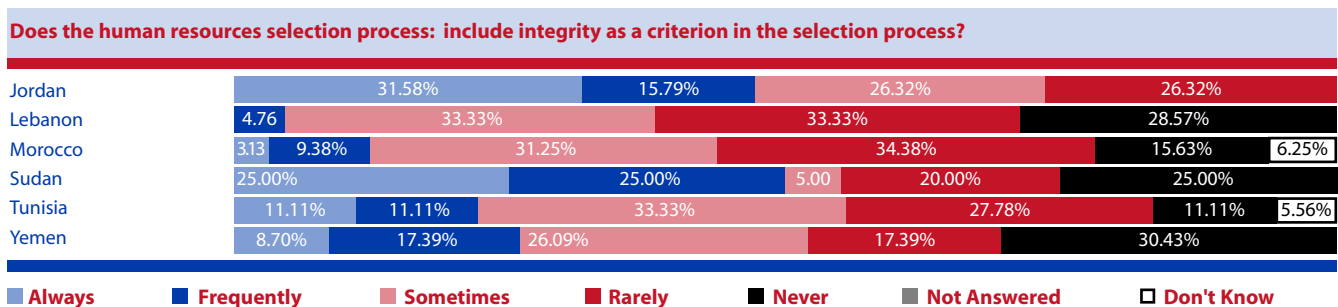
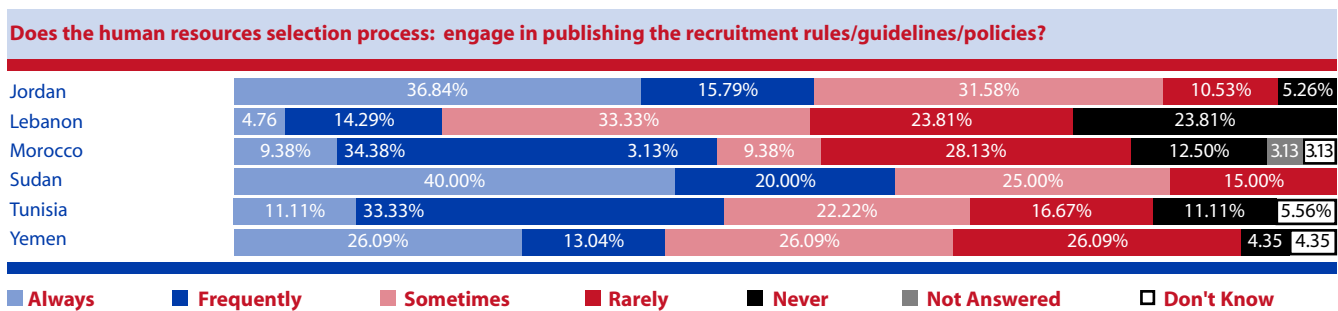
4 Selection Process

Does the human resources selection process: base recruitment and promotion on merit?



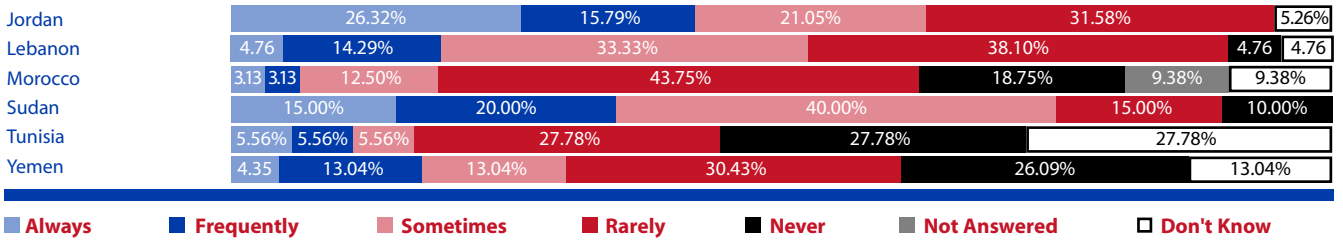
Does the human resources selection process: engage in publicising vacant positions?



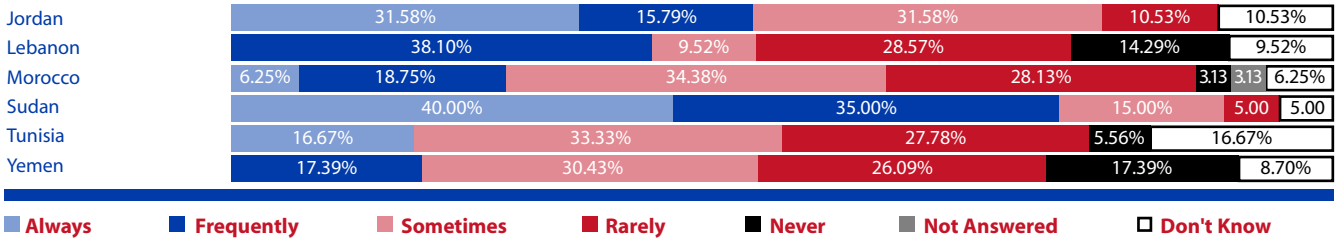


5 Investigation

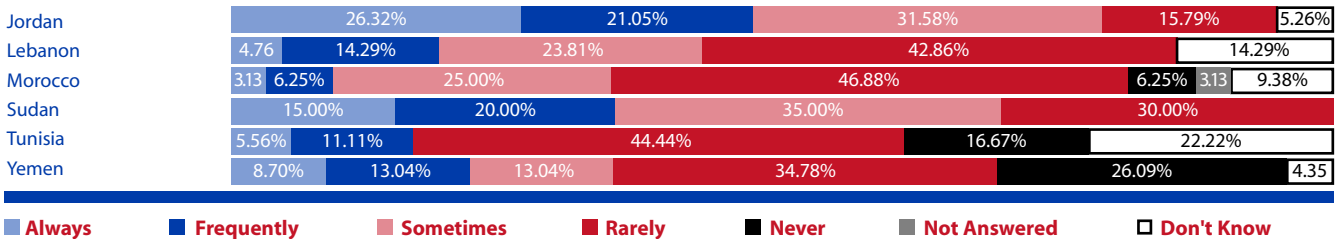
Are investigations: carried out by independent investigating agencies? (e.g. where the independence is guaranteed by the terms of appointment for staff, reporting obligations, budgeting, etc.)



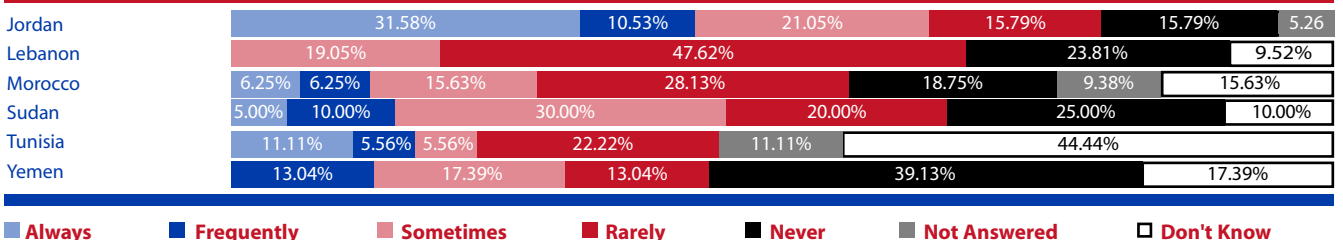
Are investigations: carried out promptly and fairly by the police, in case of criminal conduct?

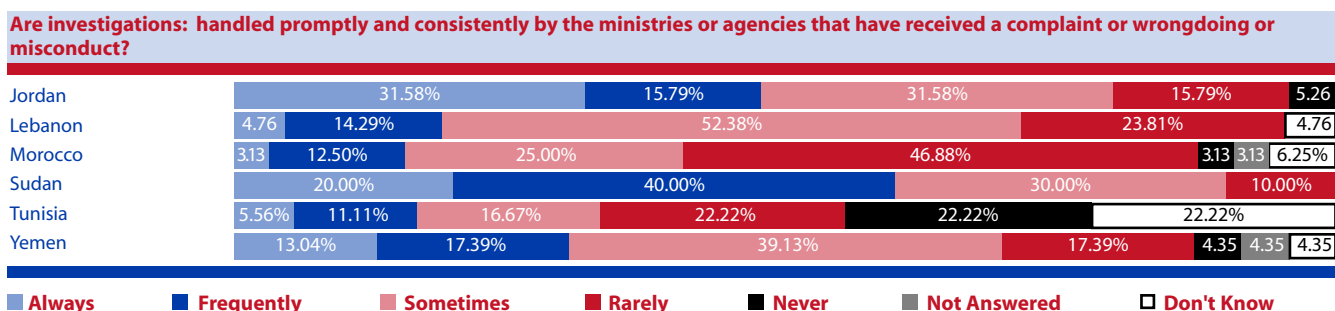
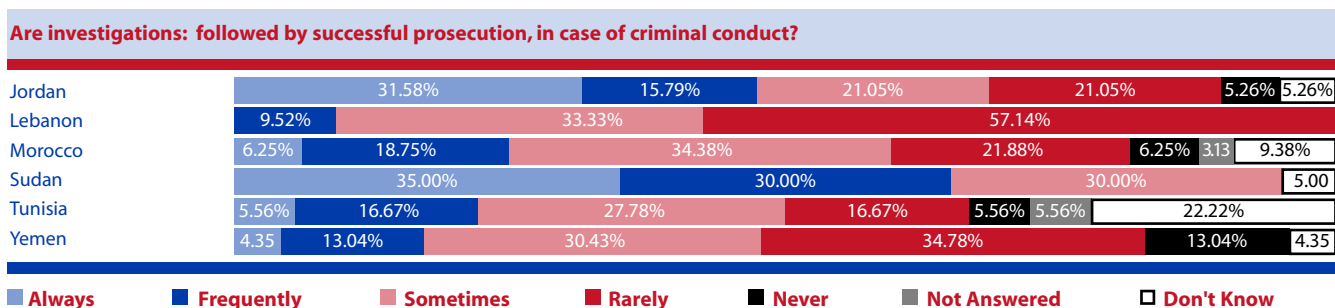
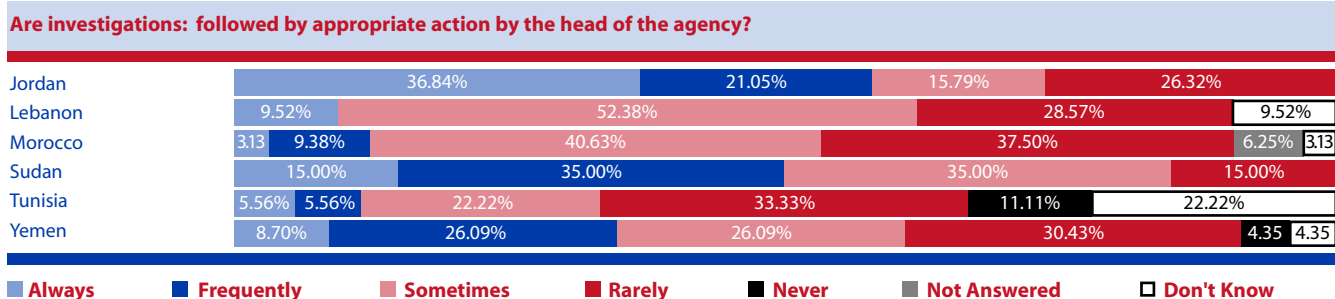


Are investigations: carried out with sufficient resources? (e.g. budget, competent personnel, adequate equipment, etc.)

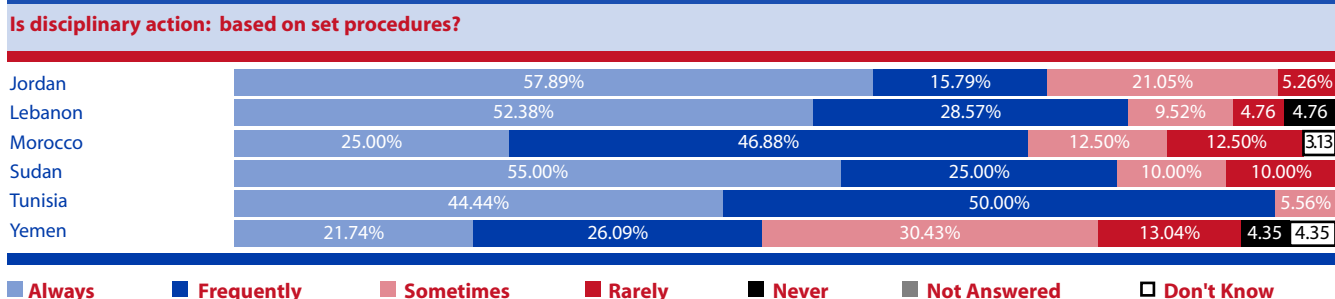


Are investigations: documented and statistics analyzed for future work?

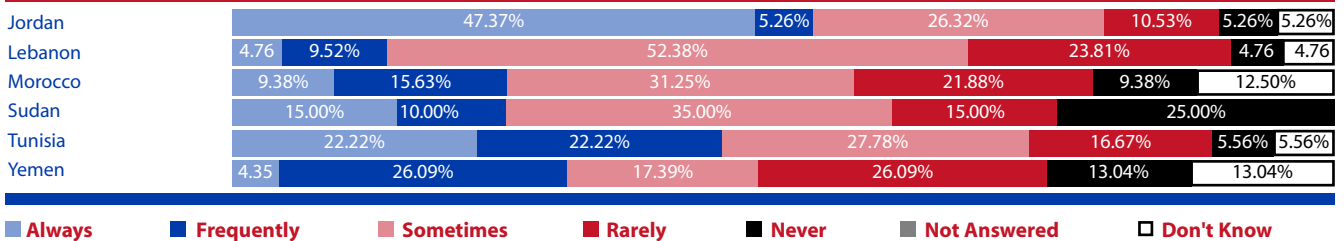




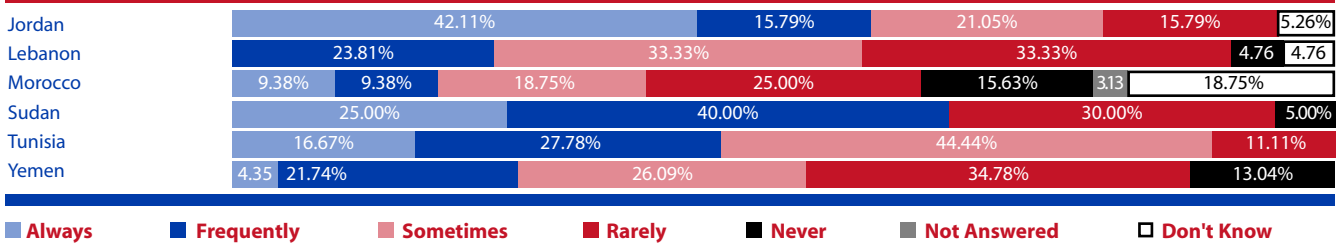
6 Disciplinary Procedures



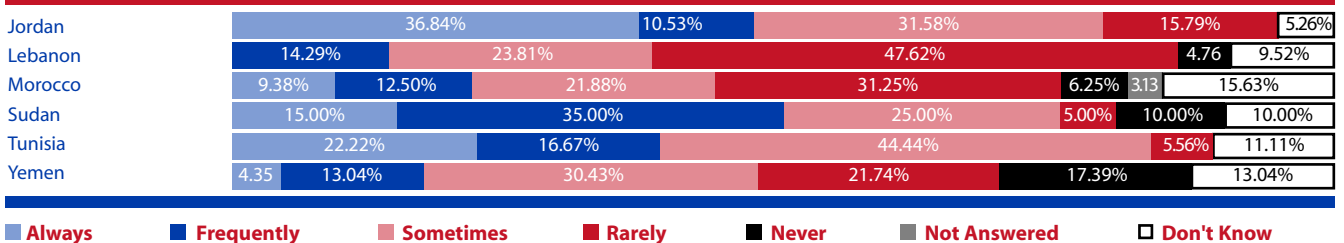
Is disciplinary action: based on training given on implementing these procedures?



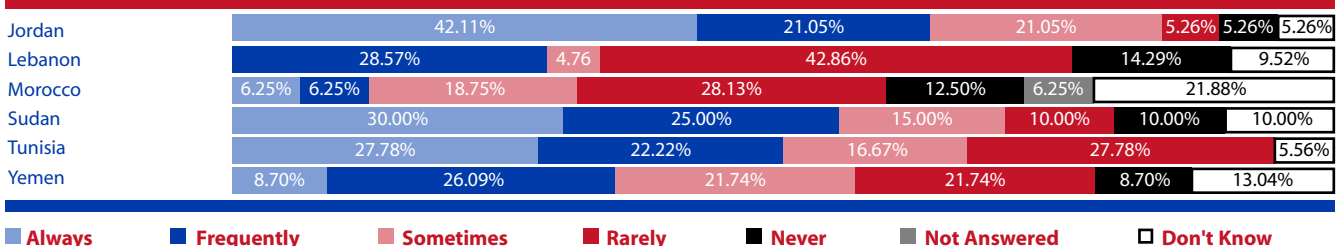
Is disciplinary action: checked by available administrative and legal redress, where needed?



Is disciplinary action: consistently taken in case of a breach of code of conduct or legal restrictions for criminal conduct?



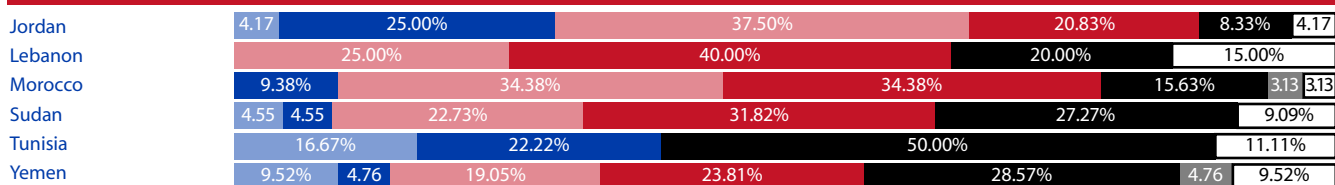
Is disciplinary action: coordinated in terms of administrative, civil and criminal jurisdictions?



Annex 3: Information Management Survey

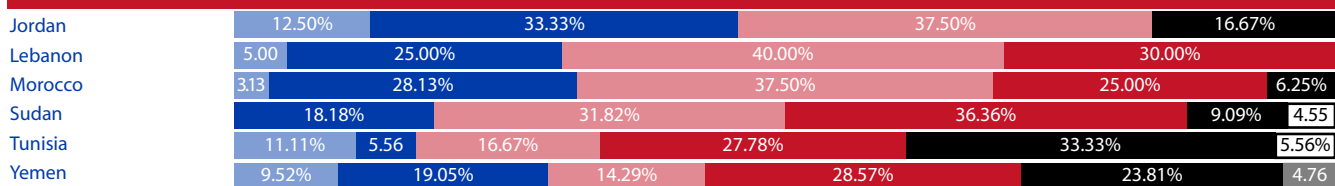
1 Access to Information

Do citizens have reasonable access to: information and records in a timely manner?



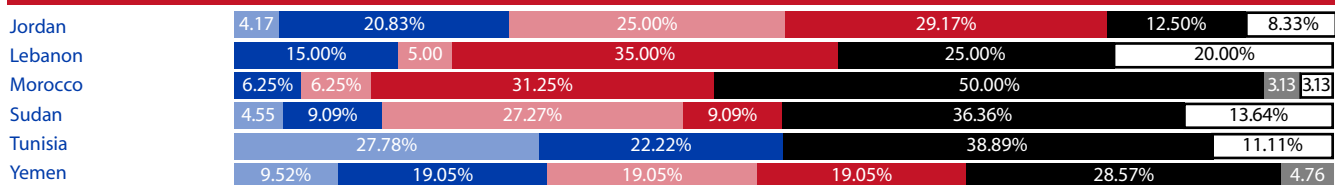
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know

Do citizens have reasonable access to: information on government activities?



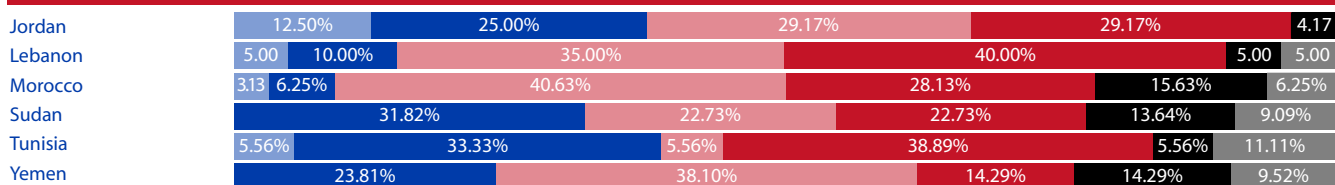
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know

Do citizens have reasonable access to: the records on individuals that public sector entities keep on them?



Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know

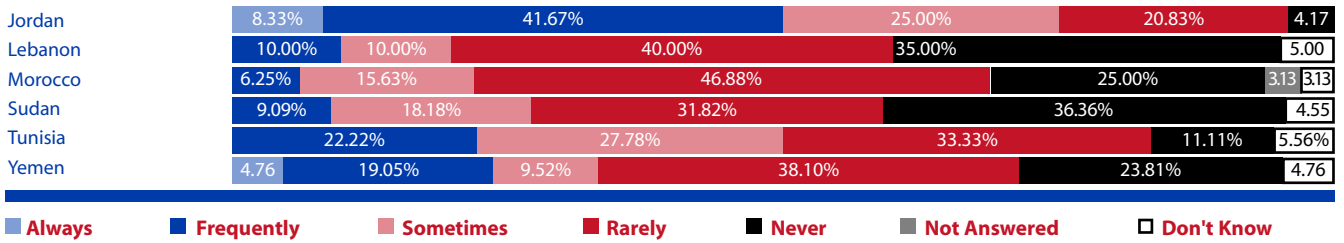
Is information from the citizens solicited by government: through advisory groups on government programmes and activities?



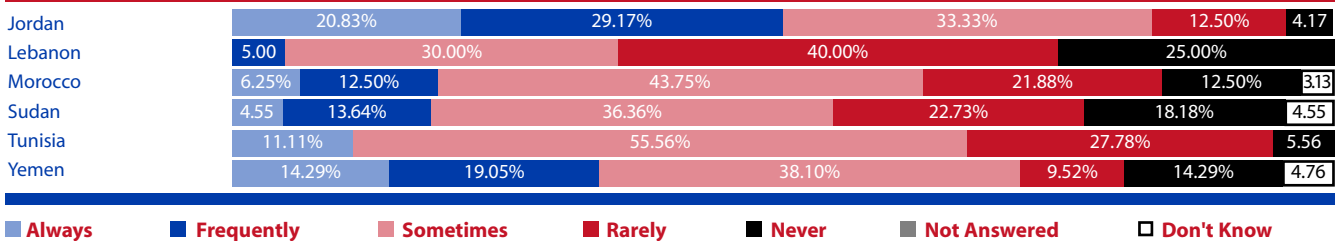
Always Frequently Sometimes Rarely Never Not Answered Don't Know

ANNEX 3: Information Management Survey

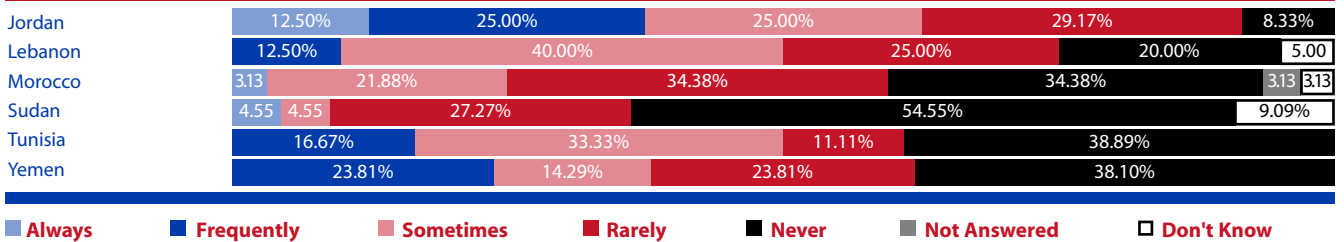
Is information from the citizens solicited by government: through feedback on service delivery (e.g. client satisfaction surveys, consumer focus groups, etc.)



Is information from the citizens solicited by government: through policy consultations (e.g. conferences, townhalls, surveys, opinion polls, etc.)

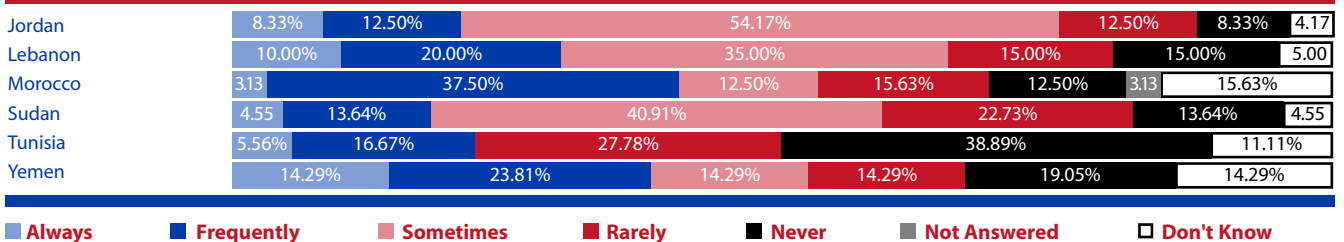


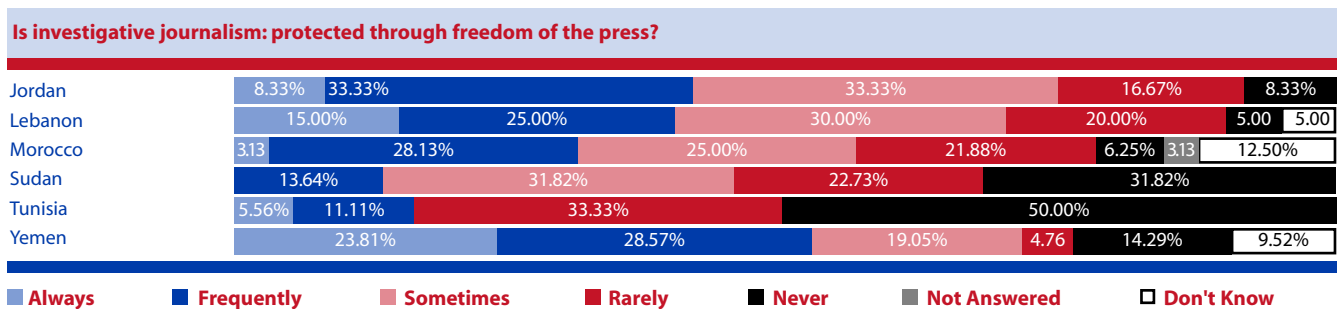
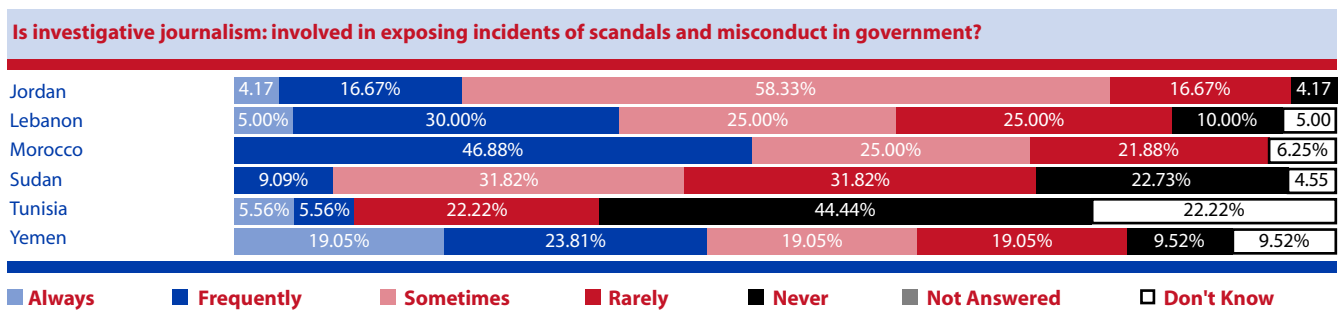
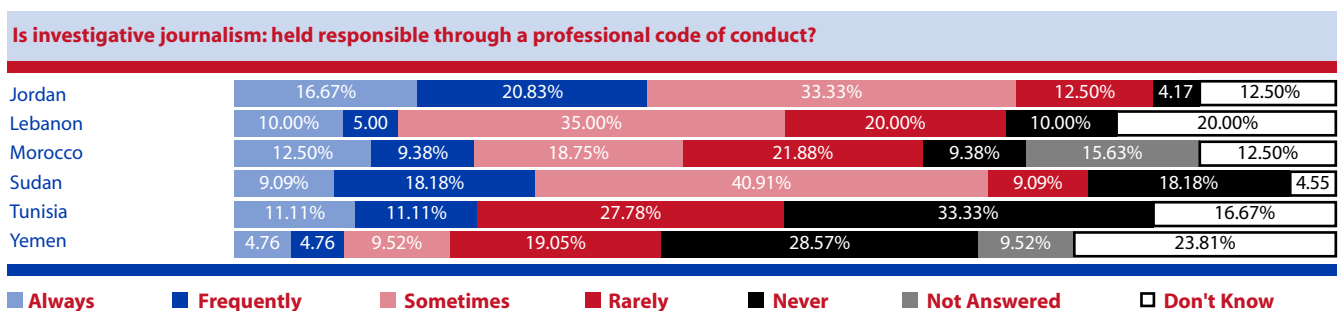
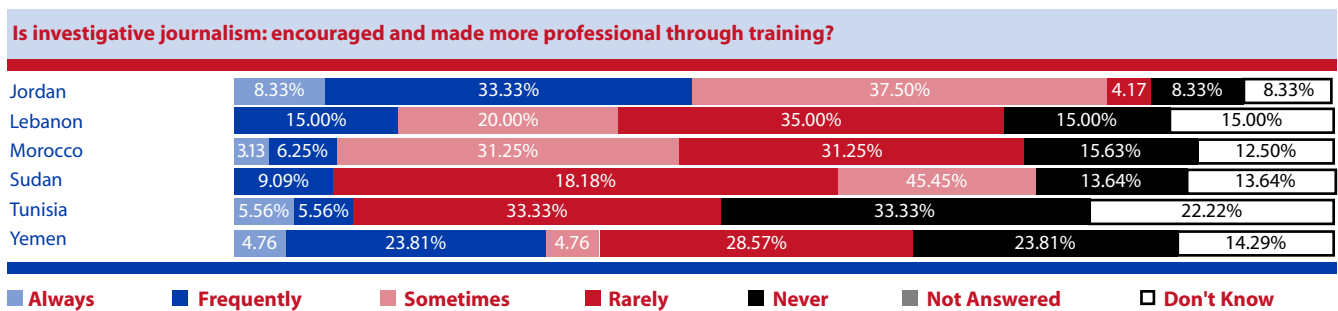
Is information from the citizens solicited by government: through using new information and communication technologies? (e.g. introducing e-government measures, utilizing the internet for reaching citizens, etc.)



2 Investigative Journalism

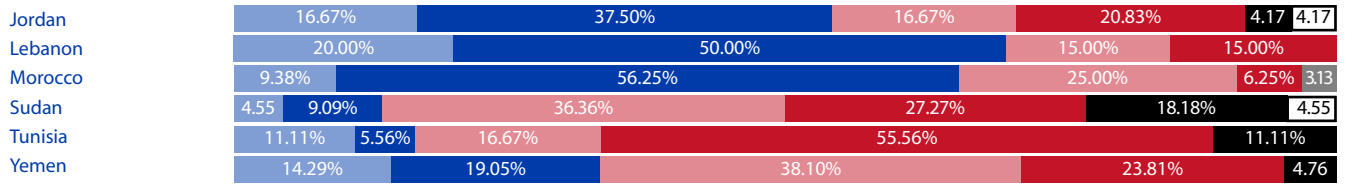
Is investigative journalism: based on the support of the society at large?





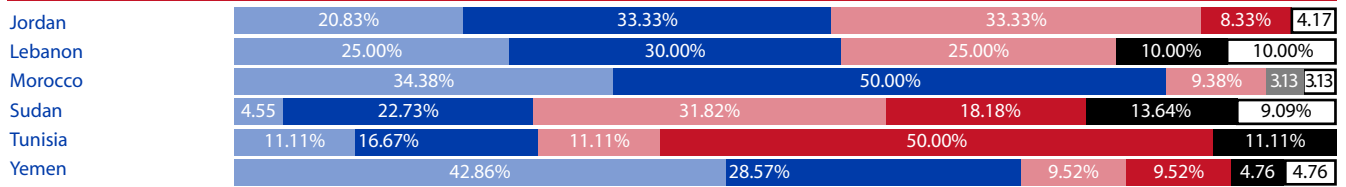
3 Non-Governmental Organisations

Do civil society organisations or institutions (e.g. religious institutions, non-governmental organizations such as Transparency International, professional organizations, etc.): carry out civic education programmes or activities? (e.g. on citizens' rights and responsibilities, democracy, public interest, transparency and accountability of governments, etc.)



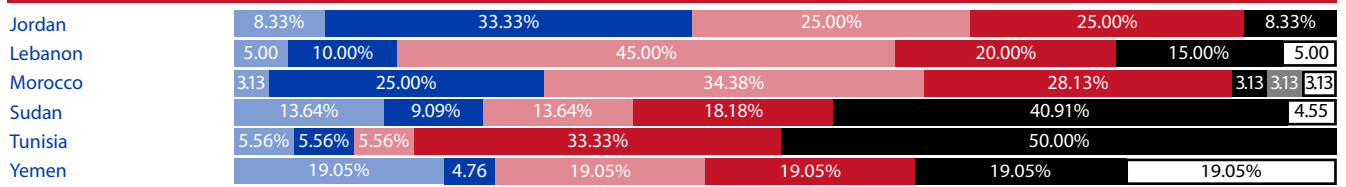
Legend: Always (light blue), Frequently (dark blue), Sometimes (light red), Rarely (dark red), Never (black), Not Answered (grey), Don't Know (white)

Do civil society organisations or institutions (e.g. religious institutions, non-governmental organizations such as Transparency International, professional organizations, etc.): have freedom of association?



Legend: Always (light blue), Frequently (dark blue), Sometimes (light red), Rarely (dark red), Never (black), Not Answered (grey), Don't Know (white)

Do civil society organisations or institutions (e.g. religious institutions, non-governmental organizations such as Transparency International, professional organizations, etc.): play a watchdog role on government decisions and activities?



Legend: Always (light blue), Frequently (dark blue), Sometimes (light red), Rarely (dark red), Never (black), Not Answered (grey), Don't Know (white)