



Examens de l'OCDE sur la gouvernance
publique

Le gouvernement ouvert en Tunisie



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Le gouvernement ouvert en Tunisie

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

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2016), *Le gouvernement ouvert en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264227170-fr>

ISBN 978-92-64-22712-5 (imprimé)

ISBN 978-92-64-22717-0 (PDF)

Série : Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

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

Crédits photo : Couverture © Maksim Kabakou-Fotolia.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2016

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

Avant-propos

L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) s'est engagée à appuyer la transition démocratique en Tunisie dès son début, soutenant son leadership et peuple dans leurs efforts de construire une société prospère et inclusive. Ce rapport s'inscrit dans cette ambition ; il s'appuie sur l'expérience des pays membres de l'OCDE et sur plus de 20 ans de travail du Secrétariat de l'OCDE et de son Comité de la Gouvernance Publique dans le domaine des politiques de Gouvernement Ouvert.

Le 14 janvier 2011, la population tunisienne a renversé un régime caractérisé par la corruption, l'opacité et un mode de gouvernement autoritaire. Elle a exigé de faire part des affaires politiques, et demandé la liberté, la transparence et la responsabilité. Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, la Tunisie s'est engagée dans un processus de transition important, qui entraîne un changement de paradigme dans son cadre de gouvernance ; celui-ci affirme désormais les principes et pratiques de Gouvernement Ouvert. Conformément à cette transition et pour concrétiser sa volonté de mettre en place des institutions transparentes et démocratiques, le gouvernement tunisien a manifesté son intention de rejoindre le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP) et en est devenu membre en janvier 2014.

Le succès de la transition tunisienne dépend cependant de la capacité du gouvernement à rétablir la confiance, stimuler la croissance et faire des progrès concrets vers le développement socio-économique demandé par la population. Les politiques du Gouvernement Ouvert, que la Tunisie s'est engagée à mettre en place, sont un moyen important pour inclure les citoyens et les entreprises dans le processus de prise de décision, créer une administration publique transparente, adapter les services publics aux besoins réels des citoyens et produire de la valeur économique.

Cette Revue du Gouvernement Ouvert en Tunisie fournit une évaluation d'ensemble, fondée sur les faits, qui permettra à la Tunisie de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour rendre le Gouvernement Ouvert une réalité. Elle a été préparée dans le cadre du Projet MENA-OCDE pour le

Gouvernement Ouvert qui, outre la Tunisie, inclut la Jordanie, la Libye et le Maroc. Ce projet a pour objectif de soutenir les pays dans la formulation et la mise en œuvre des réformes du Gouvernement Ouvert en consultation avec leurs citoyens et dans la perspective d'une adhésion à l'OGP. Ses recommandations ont été intégrées au premier Plan d'Action de l'OGP de la Tunisie.

La Revue offre aux autorités et citoyens tunisiens un aperçu des institutions nationales existantes, du cadre juridique et des politiques qui favorisent la mise en œuvre des principes de Gouvernement Ouvert. Elle se concentre sur la coordination politique, l'engagement civique, la transparence budgétaire, l'intégrité et la lutte contre la corruption, ainsi que le recours aux TIC et aux réseaux sociaux dans le secteur public. Elle fournit, par conséquent, une analyse globale en matière des réformes du Gouvernement Ouvert les plus récentes et des opportunités de faire progresser leur mise en œuvre en Tunisie.

Édifier un gouvernement transparent et participatif exige un effort continu. Ce rapport affirme qu'une approche systématique et transversale est requise pour garantir des effets réels dans toute l'administration publique. Une direction volontariste et des agents publics qualifiés devraient être considérés comme indispensables à l'adoption de ce nouveau paradigme. Les citoyens tunisiens et la société civile devraient, de leur côté, être considérés comme des partenaires stratégiques capables de soutenir le gouvernement tunisien dans ses efforts de réforme. Les nouvelles technologies représentent, quant à elles, des atouts innovants dans cette voie.

Les réformes que la Tunisie met en œuvre aujourd'hui sont prometteuses. Toutefois, afin d'optimiser leurs effets, ces efforts doivent être poursuivis de manière constante dans le temps. Les recommandations de ce rapport constituent une base solide qui permet à la Tunisie de progresser dans la mise en œuvre de son agenda du Gouvernement Ouvert, conformément aux principes de l'OCDE et en tirant profit des bonnes pratiques de ses pays membres.

Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE voudrait exprimer sa gratitude à tous ceux qui ont rendu possible la publication de ce rapport. En premier lieu le gouvernement tunisien, qui s'est totalement investi et a mobilisé tous les partenaires concernés, et les Organisations de la Société Civile tunisienne, qui ont partagé leurs points de vues et leur enthousiasme. L'OCDE souhaite remercier, en particulier, pour leur soutien constant, le Secrétariat d'État à la Gouvernance et à la Fonction Publique (ancien Ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la Corruption) et l'Unité du E-Gouvernement.

L'OCDE voudrait aussi témoigner sa gratitude aux responsables publics qui ont agi en tant que pairs évaluateurs : Matthias Brüllmann (Directeur de la Section Web, Chancellerie Fédérale, Section E-Gouvernement, Suisse), Esperanza Zambrano Gómez (Directrice Générale Adjointe aux Propositions Politiques et à la Documentation Parlementaire, Cabinet de la Présidence, Espagne), Ibone Bengoetxea Otaolea (Maire Adjoint de Bilbao, Espagne) et Caterina Sarfatti (Cabinet du Maire de Milan, Affaires Internationales, Italie).

Cette Revue a été préparée par la Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial (GOV) de l'OCDE, qui est dirigée par Rolf Alter. Elle s'inscrit dans la série des Revues du Gouvernement Ouvert publiée par la Division des Examens de la Gouvernance et des Partenariats, sous la responsabilité de Martin Forst. La Revue du Gouvernement Ouvert en Tunisie a été élaborée sous la direction stratégique de Carlos Conde, responsable du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance. Le processus de revue par les pairs et de rédaction a été dirigé par Alessandro Bellantoni, coordinateur du Projet MENA-OCDE pour le Gouvernement Ouvert, qui a largement commenté l'ensemble des chapitres et harmonisé le texte. Katharina Zügel a contribué à l'ensemble du processus de revue, aux missions de recueil des données et de recherche sur le contexte ; elle a, en outre, contribué à la rédaction, conjointement avec Moritz Ader, Othmane Mechatte, Rym Ghouma et Amira Tlili. Ghazi Gherairi et Syrine Ayadi ont contribué aux recherches pour cette revue. Jennifer Bremer a mis en forme le rapport et veillé à la cohérence globale de ses recommandations. La Revue a été rédigée par une équipe comprenant Adam Ostry (chapitre 1 sur

le Centre du Gouvernement), Alessandro Bellantoni (chapitre 2 sur l'Engagement civique), Amal Larhlid et Silvia Losada (chapitre 3 sur la Transparence budgétaire), Alessandra Fontana (chapitre 4 sur l'Intégrité), Arthur Mickoleit et Barbara Ubaldi (chapitre 5 sur les TIC et le Gouvernement Ouvert) et Raffaele Trapasso (annexe A sur le Gouvernement Ouvert au niveau local). L'Appui administratif a été assuré par Delphine Mergier et Anaisa Goncalves. La Revue a été traduite en français par Sandrine Lefranc. Ciara Muller a apporté un appui éditorial et a préparé le manuscrit en vue de sa publication.

La Revue du Gouvernement Ouvert en Tunisie a été menée dans le respect du mandat de promotion des réformes du Gouvernement Ouvert dans la région MENA, confié à l'OCDE dans le cadre du Partenariat de Deauville du G7 avec les pays arabes en transition. L'OCDE souhaite remercier l'Initiative du Partenariat avec le Moyen-Orient (MEPI) des États-Unis pour son appui financier.

Table des matières

Acronymes et abréviations	11
Résumé	15
Évaluation et recommandations	21
Introduction	41
<i>Chapitre 1. Le Centre du Gouvernement en Tunisie</i>	51
Introduction	52
Les principes de l’OCDE concernant le Centre du Gouvernement et son rôle de direction des principales réformes	53
Le gouvernement en Tunisie et son rôle dans la réforme en vue du Gouvernement Ouvert	55
La fonction de direction des institutions du CG, la gestion du changement et l’« État stratège »	56
La coordination par le Centre du Gouvernement du Parlement, des ministères compétents, des autorités et des régions	60
Au-delà de la coordination : la gestion du changement et le concept d’« État stratège »	63
Propositions au gouvernement tunisien pour renforcer le Centre du Gouvernement pour le bénéfice du Gouvernement Ouvert	66
Le rôle du Centre du Gouvernement dans la mise en œuvre d’un Gouvernement Ouvert : maintenir la dynamique à court terme	69
Propositions pour la coordination de la réforme en vue du Gouvernement Ouvert sous le gouvernement issu des élections de fin 2014 : une perspective de gestion du changement	75
Recommandations	80
Bibliographie	83
<i>Chapitre 2. L’engagement civique en Tunisie</i>	85
Introduction	86
L’approche par l’OCDE de l’engagement citoyen	92
Un aperçu de l’engagement citoyen en Tunisie : étapes à venir et nouvelles orientations	97

La compréhension par la population des dispositions de la nouvelle Constitution concernant l'engagement civique	101
L'accès à l'information	102
La consultation publique en Tunisie	106
Les autres questions constitutionnelles concernant l'engagement civique.....	109
Les TIC pour la participation et l'engagement des citoyens	111
Recommandations	116
Bibliographie.....	120
Chapitre 3. La transparence budgétaire en Tunisie	125
Introduction	126
Les principes de l'OCDE en matière de budgétisation transparente	128
Les institutions chargées de la gestion des finances publiques en Tunisie.....	141
Évaluation de transparence budgétaire en Tunisie en regard des bonnes pratiques de l'OCDE.....	148
Rapports budgétaires	150
Les TIC au service de la transparence budgétaire	158
Recommandations	160
Bibliographie.....	163
<i>Annexe 3.1</i> Soutenir les reformes de transparence budgétaire en Tunisie.....	165
Chapitre 4. Les politiques publiques tunisiennes pour l'intégrité du secteur public	177
Introduction	178
Principes de l'OCDE dans la lutte contre la corruption	178
Évaluation des dispositifs politiques et institutionnels de la Tunisie en matière de transparence, d'ouverture et de lutte contre la corruption	184
Les institutions de l'État dans la lutte contre la corruption	186
La consultation de la société civile et des citoyens dans le cadre des politiques et des programmes de lutte contre la corruption	191
Les TIC au service de la transparence et de l'intégrité	211
Recommandations	217
Bibliographie.....	226
Chapitre 5. Les technologies et le Gouvernement Ouvert en Tunisie	229
Introduction	230
L'approche par l'OCDE de l'usage des TIC au service du Gouvernement Ouvert.....	232
Évaluation de la capacité de la Tunisie actuelle d'utiliser les TIC comme un outil efficace du Gouvernement Ouvert	234
La stratégie nationale de l'administration électronique et les acteurs impliqués dans l'ouverture du gouvernement	235

Le droit de la fonction publique et les acteurs appuyant le Gouvernement Ouvert	237
La pauvreté, l’analphabétisme, et leurs effets contraignants sur l’utilisation des TIC au service d’une participation citoyenne inclusive.....	243
L’exclusion des femmes et les défis numériques afférents	247
La capacité de l’administration de mobiliser les technologies au service du Gouvernement Ouvert	250
Les TIC au service de l’ouverture des données administratives	254
Recommandations	258
Bibliographie.....	263
Annexe A. Le Gouvernement Ouvert à l’échelle locale en Tunisie:	
Deux études de cas	267
Annexe B. La collaboration entre l’OCDE et la Tunisie en matière de Gouvernement Ouvert	281

Tableau

2.1. Portée des lois sur la liberté de l’information (2010)	104
---	-----

Graphiques

1.1. L’évolution de la taille et des ressources du Centre du Gouvernement	65
1.2. Résumé des besoins en matière de mise en œuvre du Gouvernement Ouvert en Tunisie	67
2.1. Définir information, consultation et participation active	93
2.2. Flux d’information dans un système de Gouvernement Ouvert	94
2.3. Nombre de pays OCDE dotés de lois d’accès à l’information (1960-2008)	102
2.4. Portée du projet de la loi sur la liberté de l’information	105
2.5. Les pays de l’OCDE qui offrent une protection aux lanceurs d’alerte (2000 et 2009)	106
3.1. Principes de l’OCDE en matière de budget ouvert.....	129
3.2. Publication des hypothèses économiques sous-tendant le budget	139
3.3. Documents budgétaires publics	140
4.1. Occurrence des paiements et pots-de-vin en interaction avec l’administration	208
5.1. Utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert.....	232
5.2. Exportations totales de biens TIC par rapport aux exportations totales de biens, pour certains pays, 2011	241

5.3. Exportations totales de services TIC par rapport aux exportations totales de services, pour certains pays, 2011	242
5.4. Abonnements au téléphone portable pour 100 habitants, pour certains pays, 2011	244
5.5. Distribution régionale de la pauvreté et des taux d'abonnement à une ligne téléphonique mobile.....	245
5.6. Distribution régionale de la pauvreté et des taux d'abonnement à un accès internet	246
B.1. Synthèse des étapes du processus d'appui du projet GO de l'OCDE à l'initiative GO de la Tunisie.....	282

Acronymes et abréviations

ADEB	Aide à la Décision budgétaire
AFTURD	Association des Femmes Tunisiennes pour la Recherche sur le Développement
ALTT	Association de Lutte contre la Torture en Tunisie
ANC	Assemblée Nationale Constituante
ATFD	Association Tunisienne des Femmes Démocrates
CAWTAR	Centre des femmes arabes pour la formation et la recherche
CG	Centre du Gouvernement
CGDEAF	Contrôleur général des Domaines de l'État et des Affaires foncières
CGF	Contrôleur général des finances
CGSP	Contrôleur général des services publics
CNLT	Conseil national pour les libertés en Tunisie
CPGO	Comité de Pilotage sur le Gouvernement Ouvert
DGRPA	Direction générale des réformes et prospectives administratives
DGRE	Direction générale des ressources et des équilibres
GBO	Gestion Budgétaire par Objectifs
HAICA	Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle

HCCAF	Haut comité du contrôle administratif et financier
IBP	International Budget Partnership
INSAF	Gestion de la paie
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISP	Information du Secteur public
ITCEQ	Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives
LF	Loi de Finances
LOB	Loi Organique sur le Budget
LRB	Loi de Règlement du Budget
LTDH	Ligue tunisienne des droits de l’homme
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
NDI	National Democratic Institute
OGP	Partenariat pour le Gouvernement Ouvert
OIRA	Bureau de l’Information et des Affaires Règlementaires
ONP	Observatoire national des marchés publics
PA-OGP	Plan d’Action de l’OGP
PGT	Gestion des règlements nationaux
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PLF	Projet de loi de finances
PM	Premier ministre
PPP	Partenariats public-privé
RAFIC	Gestion des revenus
RGO	Revue de l’OCDE du Gouvernement Ouvert
RIN	Numéro d’Identification de la Réglementation

SADEC	Système utilisé par les Services du contrôle fiscal
SCJLG	Services du Conseiller Juridique et de la législation
SCPC	Service central de prévention de la corruption
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SIADE	Gestion de la dette publique
SINDA	Information douanière automatisée
SLA	Préparation du budget et la documentation budgétaire
SYGER	Système de Gestion des Requêtes des citoyens
TGT	Gestion des liquidités
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UGTT	Union Générale Tunisienne du Travail
UNCAC	Convention des Nations Unies contre la Corruption

Résumé

Gouvernement Ouvert – Vers une nouvelle culture politique

La Tunisie s'est engagée dans la voie qui mène de la dictature à la démocratie, entraînant ainsi une transformation culturelle profonde, telle qu'incarnée par la nouvelle Constitution. Les réformes du Gouvernement Ouvert jouent un rôle déterminant dans cette transition. Elles peuvent contribuer à construire la confiance entre les citoyens et le gouvernement, mais aussi à favoriser de façon efficace un développement social et économique inclusif et durable. La participation véritable des citoyens à l'élaboration des politiques publiques, l'intégrité et la transparence sont autant d'éléments qui se sont avérés efficaces pour l'amélioration du processus de prise de décision afin de mieux répondre aux besoins des citoyens et des entreprises.

Le vote de la nouvelle Constitution par l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) en 2014, les vastes réformes de la gouvernance engagées et, plus récemment, l'adhésion de la Tunisie au Partenariat pour le Gouvernement Ouvert et la soumission du premier Plan d'Action OGP, attestent de la volonté du gouvernement d'adopter de nouvelles modalités d'interactions avec la population. Cependant, le contexte économique et politique actuel rend difficile la réponse aux attentes créées par la transition. Ceci dit, la Tunisie peut s'appuyer sur une société civile active et plurielle, un secteur privé en quête de dynamisme et une administration publique stable. En effet, le succès des réformes dépend de la capacité du gouvernement à coordonner de nombreuses initiatives parallèles ainsi que de la capacité institutionnelle du secteur public à concrétiser des changements de grande ampleur, et d'un dialogue véritable avec les citoyens pour faire du Gouvernement Ouvert un mode de fonctionnement usuel.

Le cadre institutionnel du Gouvernement Ouvert

La mise en œuvre de réformes si complexes dépend de la capacité des institutions fondamentales constituant le Centre du Gouvernement (CG) à définir une vision d'ensemble pour le pays et à coordonner cette mise en œuvre de manière transversale à travers les composantes du gouvernement, en coopération avec les partenaires. La Vision pour la Lutte contre la Corruption et le Plan d'Action pour l'Accès à l'Information peuvent être des points de départ pour la formulation d'une stratégie commune du

Gouvernement Ouvert, qui soit partagée par tous les ministères. La consultation publique qui a défini les priorités du premier Plan d'Action de la Tunisie soumis en septembre 2014 au Partenariat pour le Gouvernement Ouvert représente une autre base, si cette consultation s'étend aux étapes ultérieures, à savoir la mise en œuvre du plan d'Action OGP et de son suivi. Ceci pourrait déboucher sur une Stratégie nationale transversale du Gouvernement Ouvert. Le Chef du Gouvernement et un ensemble d'institutions clés devraient assumer le rôle de CG pour gérer les changements induits par les réformes. La relation encore très fragile entre ces engagements du gouvernement et les effets sur le terrain, révèle le besoin d'une direction de haut niveau, associée à une structure exécutive efficace et bien formée. La Commission Consultative Mixte –auparavant le Comité de Pilotage du Gouvernement Ouvert, qui inclut des représentants du gouvernement et de la société civile, est un point de départ important. En même temps, le CG doit néanmoins, mobiliser les ressources humaines, notamment au plus haut niveau, et les ressources financières requises pour que le Gouvernement Ouvert devienne une réalité au niveau central comme au niveau local.

Impliquer les citoyens

Une implication réelle des citoyens dans la prise de décision est l'épine dorsale du Gouvernement Ouvert. Depuis la révolution, la Tunisie a fait des progrès sur ce plan. La nouvelle Constitution de 2014 constitue le fondement d'une société tunisienne démocratique basée une participation active de la population. Les citoyens et les organisations de la société civile ont aujourd'hui une opportunité sans précédent pour prendre part dans l'élaboration des politiques publiques et dans l'offre des services publics. Le portail de consultation en ligne www.consultations-publiques.tn n'est qu'un exemple parmi d'autres de ce tournant culturel et politique. Une participation active doit cependant surmonter encore deux obstacles principaux. D'une part, la familiarité de la population avec les modalités de participation offertes doit être encore améliorée. La formation des réseaux de la société civile, comme opengov.tn ou tnOGP, pourrait être un levier favorisant une implication plus importante. D'autre part, les mécanismes de participation existants pourraient bénéficier d'une approche plus institutionnelle et structurée, ce qui suppose des capacités renforcées à donner une suite aux contributions des citoyens et à démontrer qu'elles sont véritablement prises en compte. L'adoption de la Tunisie du nouveau cadre légal en matière d'accès à l'information constitue un pas essentiel dans la bonne direction en ce domaine. Ceci dit, ce pas ne sera effectif qu'en évaluant sa mise en pratique qui se trouve aujourd'hui, toujours restreinte à un petit nombre d'institutions. Plus particulièrement, la Tunisie devra

évaluer de manière approfondie les ressources humaines et financières requises pour mettre en œuvre les dispositions de la loi de manière adéquate. Passer outre provoquerait des conséquences négatives qui affecteraient les efforts louables entrepris jusqu'à aujourd'hui pour renforcer la confiance des tunisiens dans ceux qui les gouvernent.

Un budget de l'État transparent

La transparence en matière de gestion publique financière est un aspect déterminant du Gouvernement Ouvert ; elle peut contribuer de façon efficace à établir la confiance publique. La Tunisie a fait des progrès vers la création d'un système juridique et institutionnel capable de garantir une gestion ouverte des fonds publics. La Convention signée entre le ministère des Finances et diverses organisations de la société civile, qui crée une Commission mixte, respecte les principes du budget ouvert. Cette initiative a été, entre autres, complétée par la décision de la Tunisie de publier, pour la première fois, un Budget Citoyen – qui garantit à la population une information budgétaire fiable dans des délais convenables – ainsi que par la publication du projet du Budget Exécutif, qui est une condition pour rejoindre l'OGP. Par ailleurs, la publication en ligne de tous les rapports déjà produits peut améliorer rapidement et sans générer de coût, la transparence de l'ensemble du système. En ce qui concerne le contrôle du budget de l'État, la Tunisie devrait réformer la structure institutionnelle de contrôle dans le but de réduire les doublons et renforcer son impact ; les capacités de l'Assemblée devraient également être renforcées afin d'améliorer son rôle dans le contrôle du processus budgétaire et d'assurer la tenue d'un large débat public sur les dispositions prises.

Lutter contre la corruption

La Tunisie a amélioré son cadre juridique et institutionnel dans le domaine de l'intégrité et de la prévention de la corruption, en appliquant systématiquement les engagements de l'UNCAC. La création d'un ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la Corruption (remplacé par un secrétariat d'État pendant le mandat du gouvernement intérimaire actuel) et de la Commission Nationale d'Investigation sur les Affaires de Corruption et Malversation (aujourd'hui Instance de la Bonne Gouvernance et de la Lutte contre la Corruption) sont deux exemples qui illustrent l'engagement politique résolu du gouvernement tunisien dans la lutte contre la corruption. Il est toutefois, crucial pour avancer d'une façon effective dans ce domaine, que le gouvernement à venir assure la continuité de ces initiatives. Un autre exemple dans ce contexte, est la formulation récente d'un code de conduite pour les agents publics qui est le fruit d'un processus de consultation. Il sera

important désormais de viser une diffusion large dans le secteur public des valeurs et lignes directrices éthiques qui y sont affirmées. Une réforme du système de déclaration des patrimoines, qui n'est aujourd'hui pas accessible au contrôle de la population, est aussi en discussion. Lorsque la Déclaration des patrimoines des agents publics de haut niveau et des élus se rendra publique, elle sera alors un exemple pour toute la région MENA dans ce domaine. Aussi, pour renforcer davantage le système d'intégrité tunisien, il est nécessaire d'améliorer et rendre plus effectives les nombreuses initiatives en cours, en insistant sur les plus pertinentes comme le portail des marchés publics en ligne *Tuneps*, l'utilisation du portail des plaintes en ligne www.anticorruption-idara.gov.tn et les mécanismes de protection des lanceurs d'alertes.

Les nouvelles technologies au service du Gouvernement Ouvert

Les TIC peuvent être un levier utile de la participation civique et de la transparence. Depuis 2011, la Tunisie a accéléré le recours aux nouvelles technologies dans le secteur public, en s'appuyant sur un secteur privé fort des TI. Le gouvernement et les organisations de la société civile ont constamment recours à des solutions TIC pour assurer une ouverture plus importante. Citons la consultation publique organisée par le ministère de la Justice sur la réforme du système judiciaire national, ou la plateforme en ligne Marsad du suivi des travaux de l'Assemblée Nationale Constituante et l'Assemblée des Représentants du Peuple, opérée par l'ONG AlBawsala. En outre, les médias sociaux sont très utilisés pour partager l'information et fournir des commentaires. C'est le cas en particulier des jeunes Tunisiens et des ONG, surtout dans la capitale. Les institutions et les responsables du gouvernement devraient s'y appuyer de manière plus systématique. Des problèmes liés au fossé numérique et à l'inégalité entre les hommes et les femmes dans l'accès et l'utilisation des TIC, demeurent d'importantes lacunes à un usage généralisé des TIC par la population : le gouvernement devrait en tenir compte en concevant une stratégie multicanaux, qui insiste sur les technologies mobiles. Le secteur public devrait par ailleurs améliorer ses capacités globales et mécanismes de coordination pour tirer pleinement profit des TIC dans le domaine du Gouvernement Ouvert. Les efforts du gouvernement dans le domaine des données ouvertes, exemplifiés avec son portail <http://data.gov.tn/fr>, comme ceux de la société civile www.opendata.tn, reflètent l'intérêt que suscite ce domaine. Il faut encourager une approche plus globale et définie à partir des besoins réels et de l'usage stratégique des données ouvertes.

Recommandations

Organiser la réforme en vue d'un Gouvernement Ouvert au niveau du Centre du Gouvernement

- Fournir une direction et une coordination de haut niveau.
- Instituer les structures de travail courantes pour la mise en œuvre.
- Développer une stratégie pour chacun des domaines d'action, prévoyant les ressources requises pour la mise en œuvre et la mesure de performance.
- Étendre le Gouvernement Ouvert au niveau local.
- Évaluer régulièrement les progrès réalisés, avec la participation des acteurs concernés.

L'implication des citoyens

- Créer un comité de pilotage officiel pour mettre en œuvre la politique d'accès à l'information ainsi que pour garantir l'application des normes.
- Faire pleinement respecter les libertés de la presse et des médias.
- Formuler et institutionnaliser une approche tunisienne de l'engagement citoyen.
- Promouvoir la formation de réseaux de la société civile pour organiser et élargir l'implication.
- Renforcer la capacité du gouvernement à donner suite aux initiatives de l'implication citoyenne.

La transparence du processus budgétaire

- Améliorer la diffusion de l'information budgétaire en publiant les rapports requis par les lignes directrices de l'OCDE dans les délais utiles.
- Préparer et fournir une large gamme d'éléments de contexte et d'analyse pour compléter le budget et orienter le débat.
- Renforcer la capacité de l'Assemblée à examiner le budget, participer pleinement aux discussions budgétaires et analyser la performance du budget.
- Renforcer la capacité de contrôle du gouvernement.
- Définir un plan d'action budgétaire détaillé qui intègre ces mesures.

Recommandations (suite)

L'intégrité et la lutte contre la corruption

- Une mise en œuvre complète du code de conduite pour les employés de l'administration.
- La réforme du système de déclaration de patrimoine pour renforcer son efficacité.
- Une mise en œuvre complète du système des marchés publics en ligne TUNEPS.
- Une mise en œuvre complète du système de protection des lanceurs d'alerte.
- L'allocation des ressources adéquates aux fonctions de contrôle et d'évaluation de la performance.

Les technologies de l'information et de la communication

- Renforcer les ressources financières et humaines affectées aux TIC.
- Développer un plan national global d'appui des TIC au Gouvernement Ouvert.
- Examiner les opportunités de renforcement et simplification des sites Internet existants.
- Développer d'autres mécanismes de Gouvernement Ouvert et des stratégies de communication permettant d'atteindre les citoyens qui n'ont pas accès aux services en ligne.
- Développer l'usage des médias sociaux pour communiquer avec les citoyens, notamment via la création d'applications pour téléphones.

Évaluation et recommandations

Cette revue du Gouvernement Ouvert par l'OCDE a été menée à la demande de la Tunisie qui a souhaité un appui de l'OCDE à l'évaluation de ses politiques et pratiques en faveur du Gouvernement Ouvert, ainsi qu'à l'identification des opportunités de réforme qui lui permettraient de formuler une demande d'adhésion¹ au Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP), développer un Plan d'action OGP, et assurer sa mise en pratique et son suivi par la suite². Ce rapport pose cinq questions : le rôle du Centre du Gouvernement³ dans le pilotage et la coordination des réformes du Gouvernement Ouvert, l'engagement des citoyens, la transparence budgétaire, l'intégrité et la lutte contre la corruption, et le recours aux TIC en appui au Gouvernement Ouvert. Il est complété par une étude de cas sur les réformes en vue du Gouvernement Ouvert au niveau local.

La Tunisie est le pays où *le Printemps arabe* a commencé et celui, dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA), où le processus de transition vers la démocratie a été le plus profond et le plus large. La capacité du pays à surmonter les nombreuses difficultés rencontrées au cours de cette transition et de parvenir à des réussites aussi remarquables que l'approbation de la Constitution de 2014, a été possible grâce à l'existence d'une administration établie et stable, du développement d'une société civile pluraliste et active, d'un secteur privé en quête de dynamisme, ainsi que le volontarisme d'une classe politique majoritairement soucieuse de mener à bien les réformes. La concordance de ces éléments, constitue une base saine pour entreprendre des réformes ambitieuses de la gouvernance, inspirées par les principes d'ouverture, de transparence, d'intégrité et de participation citoyenne.

Au cours des trois dernières années et pendant sa transition démocratique, le pays a entrepris une transformation culturelle – politique sociale et institutionnelle – profonde où les réformes en vue du Gouvernement Ouvert constituent l'une de ses principales incarnations. Cette transformation requiert un changement de paradigme complet pour ce qui est de la définition du rôle de l'État et de ses relations et interactions avec ses partenaires. Pour parvenir au résultat désiré, la Tunisie devra instituer des mécanismes démocratiques crédibles et transparents, qui

favorisent une collaboration effective avec un ensemble d'acteurs (partis politiques, société civile, entreprises, etc.), facilitent la gestion efficace de processus de prise de décision ouverts et inclusifs, et enfin articulent les idées et les ressources en faveur d'un développement national durable et inclusif. La barre est haute, mais il ne s'agit que d'un objectif partagé par le gouvernement et les citoyens tunisiens, rassemblés dans une alliance nouvelle et constructive pour forger le futur de leur pays. Après des décennies de dictature, cette transition difficile ne peut être précipitée si l'on veut satisfaire les attentes des citoyens de voir les idéaux de la Révolution traduits en politiques efficaces et en services réels aux citoyens et aux entreprises. En même temps, cette transition ne peut davantage être retardée. Deux principales barrières restent à résoudre pour assurer la mise en œuvre des réformes en vue du Gouvernement Ouvert en Tunisie.

En premier lieu, le Gouvernement Ouvert requiert par nature une étroite collaboration entre le gouvernement et les partenaires extérieurs, particulièrement les citoyens. Ce Gouvernement Ouvert ne sera possible à réaliser qu'en abandonnant l'ancienne culture de l'opacité au profit d'une culture d'ouverture, et en instituant de nouvelles habitudes de travail fondées sur la transparence et l'intégrité. Le besoin qui en découle de coordonner diverses initiatives parallèles impliquant des institutions du secteur public et des acteurs non gouvernementaux, semble excéder la capacité du personnel aujourd'hui en charge de cette tâche – quelle que soit le niveau de son implication –, à définir une approche transversale des réformes en vue du Gouvernement Ouvert, articulant des mécanismes de suivi et de mise en œuvre, et appuyée sur les ressources humaines et financières nécessaires.

En second lieu, la formulation et la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert sont entravées par une expérience limitée et les insuffisances des systèmes de consultation et d'implication des citoyens qui existent au sein de l'administration. Le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) a donné lieu à des tentatives concluantes, mais beaucoup reste à faire, notamment dans l'appui plus effectif du personnel opérationnel et des cadres de haut niveau afin de leur permettre de mener à bien les nouvelles tâches qui leur incombent. Il est important de souligner que le Gouvernement Ouvert est à la fois un objectif et une pratique. Bien que la plupart des responsables publics tunisiens rencontrés lors de la préparation de ce rapport, montrent une compréhension de plus en plus claire de l'importance de la mise en œuvre des réformes en vue du Gouvernement Ouvert, les méthodes utilisées pour les formuler et les mettre en œuvre sont encore généralement conduites par le haut et depuis le gouvernement. Le processus de production du Plan d'action de l'OGP (PA-OGP) a représenté une opportunité pour commencer à modifier ces

vieilles habitudes en impliquant les citoyens et les organisations de la société civile sur une base d'emblée égalitaire. Au moment de la rédaction de ce rapport, le Plan d'Action OGP a été soumis en septembre 2014 et des signes prometteurs existent.

La conclusion générale de cette revue est que la Tunisie a fait des avancées réellement considérables dans chacun des domaines évalués dans ce rapport⁴, tout en augmentant nettement la cadence de ses progrès au niveau des systèmes et structures de Gouvernement Ouvert, et ce depuis la Révolution. Cette cadence risque néanmoins de décroître au moment où il s'agit de mettre pleinement en œuvre le Gouvernement Ouvert, à une grande échelle. Dans les cinq domaines évalués ici, des actions législatives audacieuses ont été entreprises, par exemple ce qui concerne les protections prévues par la nouvelle Constitution, et diverses initiatives prometteuses engagées, souvent avec l'appui des bailleurs de fonds. La société civile a été un fervent défenseur de nombre de ces mesures. Elle a lancé des initiatives de son propre chef, et partage l'engagement du gouvernement pour la réalisation du Gouvernement Ouvert.

La Tunisie a donc atteint la limite où des initiatives isolées et de petite échelle ne peuvent plus pallier l'absence d'un véritable changement généralisé et d'envergure qui ferait du Gouvernement Ouvert la pratique normale et attendue pour assurer le fonctionnement quotidien des actions gouvernementales dans la Tunisie nouvelle. Afin de dépasser cet état, le cadre légal doit être appuyé par les ressources financières et humaines nécessaires, les réformes réglementaires et procédurales, et les processus transversaux utiles à la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert comme principe organisateur fondamental des activités administratives. Les ressources financières et humaines aujourd'hui allouées à cette tâche doivent être complétées si l'on souhaite que la Tunisie mène à bien la réforme nécessaire à l'administration dans son ensemble.

Pendant les décennies qui ont précédé la Révolution, il était habituel pour les gouvernements de la région MENA, dont ceux de la Tunisie, de compter sur des « démonstrations » symboliques ou des projets « pilotes », souvent financés par les bailleurs de fonds et conduits dans un cadre contractuel, afin de donner l'impression d'un changement alors qu'en fait, aucune réforme réelle n'était véritablement menée. Les acteurs concernés ne veulent plus aujourd'hui de cette façon de faire, qu'il s'agisse du Chef du Gouvernement, des ministères, des membres de l'Assemblée, des contrôleurs ou des administrations locales, des OSC ou du secteur privé.

Il ne s'agit donc pas d'une question de volonté, mais de moyens. Le Gouvernement Ouvert n'est pas une réforme aussi coûteuse que de nombreuses autres, mais il suppose une attention soutenue et un

volontarisme des plus hauts niveaux jusqu'à la dernière unité d'exécution. Il suppose aussi une stratégie de gestion du changement qui réponde au besoin en nouvelles compétences et en un changement de culture de la part des administrateurs compétents, dont la participation est cruciale pour la concrétisation du Gouvernement Ouvert. Enfin, il faut des efforts concertés aussi bien de la part de la bureaucratie que de la société civile, investissant le temps et les efforts nécessaires pour apprendre à travailler ensemble, se faire confiance, s'engager à mettre en œuvre les réformes, et rechercher les ressources permettant de tenir ces engagements.

Ce résumé souligne les principales conclusions de ce rapport et met en avant cinq des plus importantes recommandations dans chaque domaine.

Organiser la réforme en vue d'un Gouvernement Ouvert au niveau du Centre du Gouvernement

Le moteur qui a poussé la Tunisie à se décider à rejoindre l'OGP semble être la volonté sincère du gouvernement de satisfaire la demande de la population en matière de transparence, responsabilité et d'une plus grande ouverture, en général. Cette conclusion est fondée sur les entretiens réalisés avec les OSC, les militants tunisiens, le secteur des entreprises, ainsi qu'avec les responsables gouvernementaux eux-mêmes. Cet objectif n'a cependant pas été traduit par une stratégie cohérente de mise en œuvre interministérielle des réformes, pas plus que par le développement de la machinerie requise au sein du gouvernement central pour piloter et gérer un changement d'une telle ampleur et d'une telle complexité.

Dans ce domaine, deux stratégies majeures de réforme, à l'échelle de la totalité de l'administration, sont aujourd'hui développées par le cabinet du Chef du Gouvernement, chacune d'entre elles se limitant à un seul domaine technique. Il s'agit de la Vision pour la lutte contre la corruption et du Plan d'action pour l'accès à l'Information. Ces deux stratégies transversales représentent des fondations possibles pour une stratégie globale du Gouvernement Ouvert, ainsi qu'une opportunité de tester et renforcer les outils de mise en œuvre au sein du Centre du Gouvernement, et les tactiques de travail qui y sont liées et pouvant s'appliquer à toute l'administration, quel que soit le niveau concerné. En progressant vers une harmonisation, ou au moins, une coordination, ces stratégies sont une opportunité pour formuler une approche intégrée transversale aux différents ministères, afin de faire du Gouvernement Ouvert une réalité. En utilisant explicitement ces stratégies comme des cas d'essai, les institutions motrices du Centre du Gouvernement peuvent rapidement progresser vers la conception d'un plan de mise en œuvre du Gouvernement Ouvert en partenariat avec la société

civile, la fonction publique et les acteurs du secteur privé, puis vers son application.

Depuis la Révolution, le gouvernement tunisien a choisi de favoriser un engagement large et intense de la société civile. Mais les initiatives prises semblent trop souvent bloquées lorsqu'il s'agit d'en tirer les conséquences politiques ; elles produisent donc peu de résultats concrets. L'équipe réunie pour cette revue de l'OCDE a souvent entendu dire, du côté de la société civile et du secteur privé, que le gouvernement ne réagissait pas suffisamment à leurs propositions, commentaires et suggestions sur les réformes en vue de la consolidation du Gouvernement Ouvert. Les représentants des entreprises ont, par ailleurs, insisté sur la traduction limitée des engagements du gouvernement sur le terrain.

Une stratégie de définition efficace et une mise en œuvre concluante supposent des mécanismes institutionnels forts au sein du Centre du Gouvernement, qui seraient en mesure de coordonner les initiatives et les actions de manière transversale et à tous les échelons de l'administration. De tels mécanismes sont déterminants pour parvenir à des résultats concrets, mesurer la performance et évaluer le progrès. Ils exigent un réel soutien au niveau politique le plus haut, reflété par une définition claire des objectifs et des stratégies de mise en œuvre qui soient bien pensées et qui guident l'action interministérielle, autorisent les corrections en cours de processus, et maintiennent une dynamique en vue de la réalisation des objectifs escomptés.

Pour atteindre ces objectifs, les configurations institutionnelles existantes au sein du Centre du Gouvernement doivent être clairement définies et pourvues des ressources nécessaires. Les cinq propositions qui suivent représentent un point de départ pour déterminer l'approche adaptée aux besoins de la Tunisie :

1. **Fournir une direction et une coordination de haut niveau.** Déterminer clairement les responsabilités des efforts de coordination interministérielle, en commençant par le pilotage en ce qui concerne la formulation et la mise en œuvre d'un plan national pour le Gouvernement Ouvert. Une telle direction devrait inclure un appui affiché et une orientation à partir du plus haut niveau, ainsi qu'une attribution claire des responsabilités de la coordination à une institution (ou des institutions) existante(s) au sein du cabinet du Chef du Gouvernement. Par exemple, le mandat de coordination pourrait être confié au Secrétariat d'État pour la Gouvernance et la Fonction Publique ou à un poste similaire au sein du gouvernement à venir.

2. **Instituer les structures de travail courantes pour la mise en œuvre.** Il peut être utile de créer un comité permanent du Conseil des ministres pour orienter la mise en œuvre d'une stratégie politique pour le Gouvernement Ouvert, à l'échelle de la totalité du gouvernement, dans la mesure où celui-ci exigerait une implication active engageant de nombreux ministères différents, dont le ministère de l'Économie et des finances. Il pourrait aussi superviser un comité exécutif chargé de la coordination de la mise en œuvre des divers aspects du Gouvernement Ouvert. Cette structure à deux niveaux pourrait s'appuyer sur le travail que réalise actuellement la Commission Consultative Mixte de l'OGP, qui a été chargée de la rédaction du premier Plan d'action OGP de la Tunisie. Ces deux comités devraient prévoir des modalités concrètes d'inclusion des citoyens et des OSC dans leur activité.
3. **Développer une stratégie pour chacun des domaines d'action,** prévoyant les ressources requises pour la mise en œuvre et la mesure de performance au cours du processus. Il serait utile de lier les outils de mesure de la performance à ceux définis dans le cadre des initiatives relatives à la gestion budgétaire par objectifs (GBO). Étant donné la difficulté d'une telle initiative à long terme, l'un des éléments de la stratégie devrait viser la construction d'une capacité administrative de coordination des directions et autres unités importantes de l'administration centrale.
4. **Étendre le Gouvernement Ouvert au niveau local.** L'implication des gouvernorats et des municipalités est déterminante dans la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert au niveau local ; elle ouvrirait des canaux utiles de consultation et d'expérimentation pour orienter la mise en œuvre à tous les niveaux de l'administration. La définition de mesures adéquates de la performance en matière d'offre de services et la réalisation de consultations des partenaires sont deux exemples de la contribution d'une expérimentation locale aux efforts nationaux.
5. **Évaluer régulièrement les progrès réalisés, avec la participation des acteurs concernés.** La structure en comités à deux niveaux proposée ci-dessus, rendrait possible une telle interaction. Une bonne communication est particulièrement nécessaire pour le maintien et le renforcement de la dynamique de la réforme et de la confiance qu'elle suscite. La communication tant sur les progrès que sur les difficultés rencontrées rassurerait la population au sujet de l'adhésion constante du gouvernement aux idéaux de la Révolution que sont l'ouverture, la transparence et la participation citoyenne ; elle permettrait aux citoyens et aux OSC de contribuer à

l'identification des solutions éventuelles ou à la réorientation de la mise en œuvre à partir d'objectifs jugés plus réalisables ou plus pertinents.

L'implication des citoyens

Depuis la Révolution, la Tunisie a mené diverses initiatives pour satisfaire la demande concernant la participation des citoyens. Il faut noter par exemple l'adoption d'un cadre réglementaire global en matière d'accès public à l'information, au moyen du vote du décret-loi n° 54 du 11 juin 2011 (amendé) et du circulaire n° 25 du 5 mai 2012. Ce cadre est aujourd'hui modifié pour élargir davantage la portée de l'accès à l'information. Ces initiatives ont donné aux citoyens tunisiens des droits et des opportunités sans précédent pour interagir avec l'administration ; elles ont rendu possible l'admission de la Tunisie à l'OGP. La mise en œuvre effective de ce cadre est désormais considérée par de nombreux responsables publics et représentants d'ONG comme le principal défi à relever.

1. **Créer un comité de pilotage officiel pour mettre en œuvre la politique d'accès à l'information ainsi que pour garantir l'application des normes.** Un mécanisme est requis pour assurer une coordination et un échange d'expériences constant entre les ministères concernés par la loi. Une approche consisterait à créer un Comité de pilotage sur l'accès à l'Information constitué de responsables issus des services du conseiller juridique et de la législation (SCJLG), l'unité de l'administration électronique et la DGPR, pour orienter la planification en matière d'accès à l'information au sein de chacune de ces institutions et guider la mise en œuvre de manière transversale. Le ministère (aujourd'hui, sous le gouvernement intérimaire, Secrétariat) de la Gouvernance et de la lutte contre la corruption a déjà créé un réseau de points de contact au sein de chaque ministère et gouvernorat (les Cellules de bonne gouvernance). Ceux-ci sont responsables de la promotion de l'agenda d'intégrité et de lutte contre la corruption dans l'administration publique. Ils peuvent représenter un modèle et être un partenaire important pour le pilotage de l'accès à l'information au niveau des ministères. De plus, de nombreux représentants des OSC insistent sur l'utilité de la création d'une institution indépendante garantissant le respect des dispositions légales et offrant un recours aux citoyens en cas de pratiques inadéquates.
2. **Faire pleinement respecter les libertés de la presse et des médias.** L'Instance Supérieure pour la Réalisation des Objectifs de la Révolution, de la Réforme Politique et de la Transition

Démocratique a adopté au cours de son existence plusieurs décrets lois élargissant le champ d'action de la société civile. Les décrets lois sur la Liberté de la presse (n° 2011-115 du 2 novembre 2011) les Associations (n° 2011-88 du 24 septembre 2011) et les partis politiques (n° 2011-87 du 24 septembre 2011) sont particulièrement notables. L'inclusion de la liberté d'opinion, d'expression et d'information dans l'Article 31 de la Constitution de 2014 a consolidé ce mouvement. Afin de l'améliorer, la Tunisie pourrait envisager de modifier certaines de ces dispositions pour prendre en compte, par exemple, le traitement des médias en ligne dans la loi sur la presse et accélérer la création de la commission nationale dédiée à la protection du droit de l'accès à l'information ; ces deux actions sont conformes aux meilleures pratiques de l'OCDE, aux normes internationales et aux principes de l'OGP. Elles sont en outre souhaitées par la société civile.

3. **Formuler et institutionnaliser une approche tunisienne de l'engagement citoyen.** La forte tradition de consultations tripartites officielles en Tunisie (entre les institutions publiques, les organisations patronales et les syndicats) a été renforcée par l'adoption d'une nouvelle législation avant même la Révolution. Elle a été renforcée par la Circulaire n° 14 du 27 mai 2011 sur la qualité législative. Il existe de nombreux exemples d'efforts menés aujourd'hui en Tunisie pour intégrer la consultation publique à la formulation des politiques nationales. Aussi bien le « face-à-face » traditionnel que les méthodes en ligne devraient être mobilisés pour garantir un large accès à la participation. Parmi les bons exemples de ces deux méthodes de communication, figurent la participation des OSC au Comité de Pilotage puis à la Commission Consultative Mixte du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert tunisien et le portail national www.consultations-publiques.tn.
4. **Promouvoir la formation de réseaux de la société civile pour organiser et élargir l'implication.** L'expérience de l'OCDE et les commentaires des OSC à l'occasion de cette revue attestent d'un besoin à intégrer une large palette de partenaires (publics et privés) au processus de consultation. Les réseaux autonomes d'OSC existant dans de nombreux pays de l'OCDE et les expériences concluantes comme OpenGov.tn et le groupe collectif tnOGP fournissent tous des pistes sur la manière de progresser. Une structure en réseau permettrait aux OSC tunisiennes de représenter une plus grande diversité des positions et des intérêts, d'élargir la portée géographique de leurs actions, et par conséquent, de renforcer leur représentativité et la crédibilité de leur message.

5. **Renforcer la capacité du gouvernement à donner suite aux initiatives de l'implication citoyenne.** Compte tenu des ressources humaines et financières allouées aux initiatives d'implication civique, les citoyens et les OSC ont jugé insuffisants les efforts du gouvernement pour donner une visibilité au processus de consultation et à ses résultats. Ces critiques minent la confiance des participants et pourraient se traduire par une diminution du nombre de Tunisiens soucieux de prendre part à ces exercices. Le gouvernement devrait, par conséquent, s'efforcer de remédier aux limites du cycle de communication au moyen d'un retour d'information effectif sur la manière dont les suggestions et les contributions des citoyens ont été utilisées et, au-delà de la communication et de la consultation, associer concrètement les OSC aux initiatives du Gouvernement Ouvert.

La transparence du processus budgétaire

La Tunisie a lancé une réforme du processus budgétaire avec le soutien de l'Union européenne, dans le cadre d'un accord de jumelage avec le ministère français des Finances. Le projet a démarré en août 2011 et s'étend jusqu'à 2015 ; il fait partie d'un processus de réforme de la politique budgétaire entendu plus largement, déjà entamé en Tunisie, qui prévoit la révision de la loi organique sur le budget de 2004. Un appui complémentaire est fourni par les organisations internationales comme la Banque mondiale, qui a appuyé le développement du processus de gestion budgétaire par objectifs (GBO).

La participation des citoyens au processus budgétaire est un objectif majeur pour la Tunisie dans le contexte d'une dynamique générale d'adhésion au Gouvernement Ouvert. Le ministère de l'Économie et des finances et un groupe de représentants de la société civile ont signé une convention en mars 2013, créant une Commission conjointe de la transparence budgétaire. Cette Commission a élaboré et publié un budget citoyen pour 2014 et travaille désormais sur la formulation de propositions visant à améliorer la transparence budgétaire. Les OSC ont déjà travaillé au niveau local pour faciliter la diffusion des budgets municipaux dans de nombreux villages et villes de Tunisie. Diverses initiatives budgétaires ont été lancées depuis la Révolution, notamment deux campagnes impulsées par OpenGov.tn, dont une campagne médiatique autour du slogan « HEL » (« Ouvre », en tunisien) et des réunions avec le gouvernement et les membres de l'ANC pour sensibiliser aux questions de finances publiques. Le mouvement a également permis l'organisation de conférences sur la transparence et la réforme budgétaire en Tunisie (auxquelles les ministères comme la société civile ont été invités) ainsi que de cérémonies annuelles de

remise de prix aux acteurs les plus actifs dans le Gouvernement Ouvert en 2013 et 2014.

La Tunisie a été mal classée dans le dernier rapport de l'International Budget Partnership (IBP), publié en 2012, puisqu'elle occupait la 85^e position sur 100, compte tenu de sa faible performance en matière de publication des rapports sur le budget (seulement quatre des huit rapports attendus par l'IBP, étant mis à la disposition du public). En 2012, la déclaration pré-budgétaire, le budget citoyen et le budget semestriel n'ont pas été publiés, et le projet de budget exécutif n'était diffusé qu'à usage interne. Dans le contexte de ses efforts pour rejoindre l'OGP, le projet de budget exécutif est publié en ligne à partir de novembre 2013, avant d'être soumis à l'ANC. Le premier budget citoyen était produit pour 2014.

L'IBP considère qu'une publication dans les délais utiles des principaux documents budgétaires est la base de la responsabilité budgétaire et du Gouvernement Ouvert. Comme le montrent les efforts constants de la Tunisie dans ce domaine, le pays entend sincèrement améliorer la transparence de son processus budgétaire ; des mesures comme la publication en ligne de ces rapports déjà existants, peut l'améliorer de manière rapide, sans générer de coût et en créant un impact fort. Les mesures prioritaires incluent, l'inclusion de la situation mensuelle de la dette dans la publication mensuelle des données budgétaires, la rédaction et la publication d'une déclaration pré-budgétaire, le budget à mi-parcours et un rapport de fin d'année plus complet, ainsi qu'un rapport d'évaluation. Tous ces documents devraient être rapidement rendus publics.

Le contrôle des comptes du secteur public est un autre domaine qui a suscité l'intérêt, étant donné l'utilité d'une simplification des organismes de réglementation exécutifs. La société civile, et notamment l'Association tunisienne des contrôleurs publics, a joué un rôle actif dans ce domaine. Les organismes de contrôle tunisiens et les associations professionnelles sont désormais impliqués dans les discussions sur la finalisation des programmes de réforme. Le débat a porté surtout sur les barrières financières mais aussi et surtout institutionnelles créées par la présence de trois organismes de contrôle publics distincts, mais aux fonctions largement redondantes (les Bureaux du Contrôle général des Services publics, des Finances, et des Domaines de l'État et des affaires foncières). La simplification des organismes de contrôle est nécessaire pour optimiser l'usage des ressources financières et humaines, réduire les redondances et orienter la mise en œuvre des recommandations des rapports de contrôle de manière plus efficace. En répondant à ces questions, la Tunisie pourrait aussi progresser dans l'un des grands domaines de l'OGP – à savoir, le « renforcement de l'intégrité publique » – dans la mesure où des contrôles efficaces aideraient à identifier les pratiques de corruption et autres malversations dans le secteur public. Un

autre grand défi pourrait être relevé par ce biais (« une gestion plus efficace des ressources publiques »), dans la mesure où la réforme du processus budgétaire permet aux institutions publiques d'optimiser l'utilisation des ressources publiques et de gérer ses fonds plus efficacement pour l'offre de services aux citoyens.

Plusieurs processus budgétaires devraient être révisés en Tunisie pour se conformer aux bonnes pratiques de l'OCDE, parmi lesquels : les dépenses fiscales, les actifs et passifs financiers, les actifs non financiers, les obligations des retraites aux employés publics, les passifs éventuels (ou potentiels), et la comparaison des ressources et dépenses attendues avec les années en cours et passées, ainsi que les budgets de certaines autorités indépendantes et entreprises étatiques, qui devraient normalement être intégrées dans les comptes publics consolidés. Élargir la portée du budget est une dimension fondamentale aussi bien de la discipline budgétaire que de la consolidation des comptes publics ; un tel élargissement contribue à un renforcement de la transparence et de la responsabilité, permettant un meilleur contrôle par les citoyens et par l'Assemblée.

Parmi les nombreuses suggestions faites dans ce rapport et dans le rapport récent de l'OCDE sur le « Renforcement de la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie », les propositions suivantes ont été considérées comme prioritaires en vue de la transparence budgétaire :

1. **Améliorer la diffusion de l'information budgétaire** en publiant les rapports requis par aussi bien les lignes directrices de l'OCDE dans ce domaine que par le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert, dans les délais utiles. Cela doit se faire en s'assurant que les rapports sont proposés dans des formats facilitant une analyse approfondie ainsi qu'une compréhension par les citoyens de leurs contenus et conséquences pour la planification des actions du gouvernement.
2. **Préparer et fournir une large gamme d'éléments de contexte et d'analyse** pour compléter le budget et orienter le débat, dont des projections budgétaires à moyen terme, une information sur les hypothèses économiques, une discussion des risques et une information sur la performance.
3. **Renforcer la capacité de l'Assemblée** à examiner le budget, participer pleinement aux discussions budgétaires et analyser la performance du budget en augmentant les effectifs du personnel dédié, en allouant des ressources financières suffisantes et en améliorant la collaboration entre l'Assemblée et les agences de contrôle, notamment la Cour des comptes.

4. **Renforcer la capacité de contrôle du gouvernement** en adoptant une norme unique de contrôle, en promouvant le professionnalisme au sein du personnel gouvernemental compétent, en fournissant les ressources nécessaires au contrôle, et en simplifiant l'organisation des organismes publics concernés.
5. **Définir un plan d'action budgétaire détaillé** qui intègre ces mesures et d'autres, en coordination avec les plans d'action pour l'intégrité, le Gouvernement Ouvert et autres réformes en matière de gouvernance.

L'intégrité et la lutte contre la corruption

Depuis la Révolution, la Tunisie a amélioré son environnement légal et réglementaire dans le domaine de l'intégrité et de la prévention de la corruption ; elle a renforcé son recours à internet pour impliquer les citoyens dans ces efforts nationaux. Le pays a d'abord créé un ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption (actuellement, un secrétariat d'État) pour coordonner les politiques nationales dans ce domaine. Par ailleurs, l'Instance Nationale de lutte contre la corruption a été créée tel que prévue par l'Article 130 de la Constitution et renforcée par l'attribution de pouvoirs d'enquête.

La Tunisie a donné la priorité à la formulation et la mise en œuvre d'un code de conduite pour tous les agents publics et a entrepris d'étendre cette initiative à des positions présentant une sensibilité ou un risque particuliers. Le pays a mené un processus de consultation relatif au code avec des partenaires nationaux comme les ministères, les gouvernorats, les syndicats et les OSC. Une journée ouverte d'information a été organisée le 30 avril 2013, durant laquelle le code a été présenté aux fonctionnaires qui ont été invités à dialoguer dans les administrations de tout le pays. La Tunisie devra identifier les institutions les mieux à même de prendre la responsabilité de l'application du code et répondre aux questions posées par les agents et par d'autres acteurs. Ces initiatives devraient être accompagnées d'une stratégie de communication effective pour promouvoir le nouveau code, en plus de la formation à la déontologie des agents publics.

Le développement d'un code de conduite destiné aux agents publics et d'une stratégie de promotion de l'éthique dans le secteur public a aidé la Tunisie à se conformer à la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), que la Tunisie a ratifiée en 2008. Bien que le code de conduite ne soit que l'un des engagements pris par la Tunisie en signant l'UNCAC, la formulation et la mise en œuvre du code est un signe de progrès et un indicateur du sérieux avec lequel le pays considère ses responsabilités au titre de la Convention.

Par ailleurs, la Tunisie travaille à la réforme du système obligeant les hauts fonctionnaires à fournir une déclaration du patrimoine, qui fut créé en 1987. La propagation des bonnes pratiques dans ce domaine a commencé en 2012 avec une série de tables rondes et séminaires organisés par le PNUD et l'OCDE. Ces discussions ont mis au jour le besoin de garantir que tous les agents de haut niveau occupant des fonctions à haute sensibilité soient concernés par l'obligation de la déclaration (dont les responsables élus et le Président, aujourd'hui exclus de ce régime légal), ainsi que d'instituer un système de vérification formelle pour s'assurer que l'information fournie est exacte. L'absence de sanctions lorsque l'obligation n'est pas respectée ne fournit pas suffisamment de garanties pour que tous les agents publics soumettent leurs déclarations. Enfin, les déclarations du patrimoine ne sont pas encore accessibles aux tribunaux en dehors d'une procédure formelle. La Tunisie devrait envisager de les rendre publiques, permettant ainsi un contrôle qui contribuerait beaucoup au changement de culture que promeut le gouvernement. Dans l'intervalle, même sans modifier les règles et les lois existantes, les autorités tunisiennes pourraient immédiatement rendre publique une liste des positions soumises à l'obligation, qui sont particulièrement concernées et, chaque année, afficher une liste des agents qui ont rempli leur obligation, sans pour autant avoir à dévoiler des informations personnelles. Ceci permettrait à la population et aux médias de faire pression sur les agents publics qui ne rempliraient pas leur obligation, et représenterait un signal fort à l'attention des Tunisiens, de la résolution du gouvernement dans la lutte contre la corruption dans le secteur public.

Afin de favoriser davantage l'intégrité dans le domaine spécifique des marchés publics, qui est l'un des plus affectés par la corruption dans les pays MENA comme celles de l'OCDE, la Tunisie déploie un système de marchés publics en ligne (TUNEPS) avec l'appui du gouvernement de la Corée du Sud. Une phase pilote impliquant quatre ministères et six autres organismes, est en cours. La priorité est désormais de former les agents des marchés publics et, plus généralement, de professionnaliser progressivement la fonction, avant de développer un nouveau système pour l'ensemble des institutions du gouvernement.

Comme dans d'autres domaines de la réforme pour le Gouvernement Ouvert, ces efforts pourraient être menacés par ce qui apparaît comme une insuffisance en ressources humaines et financières adéquates allouées à la lutte contre la corruption dans les institutions nouvelles et existantes, comme la Cour des comptes qui est l'institution de contrôle suprême, et les unités diverses de contrôle interne dans les ministères et les organismes publics. Deux sites Internet ont été créés pour informer les citoyens de ces initiatives et les impliquer de manière directe : www.anticor.tn rend publics les documents et informations pertinents dans le domaine de l'intégrité et de la

lutte contre la corruption, alors que www.anticorruption-idara.gov.tn permet aux citoyens de dénoncer les cas de corruption. Cette initiative louable pourrait être renforcée en intégrant ces deux sites et en créant un service de support pourvu en personnel compétent qui gèrerait les plaintes et les procédures ouvertes, afin que les citoyens et les lanceurs d'alerte puissent être entendus et recevoir la protection requise. Dans ce dernier domaine, il est en effet urgent de fournir une réelle protection aux lanceurs d'alerte, que ce soit dans l'administration ou dans le secteur privé. Il s'agit là d'une des carences les plus notables de la structure réglementaire en Tunisie en matière de lutte contre la corruption.

Les cinq propositions suivantes sont des priorités dans le domaine du renforcement de l'intégrité dans l'administration publique :

1. **Une mise en œuvre complète du code de conduite pour les employés de l'administration**, incluant la formation des fonctionnaires, la désignation de points de contact pour répondre aux questions, la conduite de campagne de sensibilisation publique à l'attention des fonctionnaires et des citoyens pour bâtir une culture du respect de la valeur d'intégrité.
2. **La réforme du système de déclaration de patrimoine** pour créer un mécanisme en ligne de déclaration et de suivi des déclarations, pour cibler les agents occupant les positions les plus sensibles et pour rendre certaines informations publiquement accessibles.
3. **Une mise en œuvre complète du système des marchés publics en ligne TUNEPS**, renforcé par la mise à disposition en ligne d'informations actualisées sur les principaux contrats alloués et leur avancement, l'identification des fournisseurs et des entrepreneurs qui ont été suspendus ou exclus, et une information synthétique sur les procédures gouvernementales des marchés publics aux niveaux central et local.
4. **Une mise en œuvre complète du système de protection des lanceurs d'alerte** afin d'encourager les personnes ayant eu connaissance des transactions corrompues à les dénoncer, de protéger ces personnes et, ce faisant, de diffuser efficacement une culture d'intégrité et de lutte contre la corruption dans le secteur public.
5. **L'allocation des ressources adéquates aux fonctions de contrôle et d'évaluation de la performance**, au niveau central et au niveau local, en collaboration avec tous les partenaires significatifs chargés de la coordination, du suivi et de la mise en œuvre des réformes du

secteur public, en ciblant particulièrement celles en rapport avec l’agenda du Gouvernement Ouvert en Tunisie.

Les technologies de l’information et de la communication

La Tunisie peut compter sur des secteurs public et privé des TIC forts, capables de mettre les technologies au service d’une plus grande ouverture du gouvernement et d’un engagement civique plus important. Parmi les points forts, se trouvent le haut niveau de connexion aux TIC, particulièrement des téléphones portables, l’usage fréquent des médias sociaux même hors des aires métropolitaines, une population jeune qui met la technologie au service de ses objectifs, une industrie des TIC très dynamique (qui représente environ 10 % du PIB tunisien) et une main d’œuvre nationale compétente dans le domaine des TIC. Le gouvernement tunisien a favorisé l’usage des TIC depuis 2011 pour faire face à un environnement changeant et à des demandes croissantes d’ouverture, de transparence et de participation. Les sites Internet et services en ligne de l’administration existaient avant 2011, mais la Révolution a donné une impulsion à de nouvelles expériences nourries par les idées et l’appétence aux réformes des citoyens. Parmi elles, la consultation publique du ministère de la Justice⁵ sur la réforme du système judiciaire national, en partie en ligne, et la page Facebook du ministère de l’Éducation qui rassemble plus de 120 000 participants.

Cependant, une évaluation d’ensemble de l’utilisation des nouvelles technologies (comme les médias sociaux et les services gouvernementaux par téléphones portables) en Tunisie exige la prise en compte de problèmes locaux spécifiques. Bien que le fossé numérique (un accès réduit des pauvres et des autres groupes défavorisés aux services et à l’information TIC) soit moins marqué en Tunisie que dans d’autres pays de la région, il existe néanmoins. Les taux de pauvreté et d’analphabétisme sont élevés en dehors des grandes villes et dans les régions peu dynamiques. Ces problèmes peuvent réduire l’impact de certains programmes qui dépendent de la participation en ligne pour arriver aux citoyens, ce qui rendrait nécessaire le recours à des canaux complémentaires pour combler ce fossé.

En outre, la question de l’égalité hommes/femmes reste un enjeu prioritaire en Tunisie dans une perspective d’inclusion et d’ouverture du gouvernement. La Tunisie a depuis longtemps démontré une forte volonté politique de fournir des opportunités égales aux femmes et aux hommes. Malgré cela, des différences structurelles affectent encore l’inclusion sociale et économique des femmes. Un taux élevé d’analphabétisme et une faible participation des femmes à la main d’œuvre en sont des exemples. Ces facteurs ont un impact indéniable sur l’utilisation des nouvelles technologies

par les femmes, ce qui doit être pris en compte si les efforts du gouvernement dans le domaine numérique doivent favoriser une gouvernance plus ouverte et inclusive. Cette question gagne en importance s'il s'agit d'informer, d'éduquer et d'encourager la participation des femmes les moins qualifiées, les plus âgées et celles qui résident en dehors des grandes villes.

La volonté tunisienne de recourir aux TIC comme un levier du Gouvernement Ouvert est forte. Des capacités plus importantes des services publics et une meilleure coordination entre les ministères et les autres institutions sont pourtant requises si l'on souhaite tirer profit des TIC pour le Gouvernement Ouvert et la réforme du secteur public, en général. Il reste beaucoup à faire pour simplifier la présence de l'administration sur Internet afin d'offrir aux citoyens un moyen d'expression plus efficace et clair et afin de faire le meilleur usage des médias sociaux en tant qu'outils peu coûteux pour la consultation des citoyens et l'interaction avec eux. Les bureaux créés pour recevoir les contributions des citoyens, par exemple, ne font pas encore un usage suffisant des technologies et des médias sociaux. C'est le cas des bureaux des relations avec les citoyens (créés par le décret-loi n° 41), l'équipe de « citoyen superviseur » (créée en 1993), et le groupe de travail interministériel/société civile sur la performance du service public (créée par la circulaire n° 12).

Le ministère des Technologies de l'Information et de la Communication⁶ et l'Unité de l'administration électronique rattachée à la Présidence du gouvernement sont les principaux moteurs de la mobilisation des TIC au sein de l'administration publique. Tous deux ont lancé des projets majeurs pour numériser les processus administratifs ; une meilleure coordination est cependant requise. En travaillant ensemble, ils pourraient améliorer la gouvernance globale des projets TIC, la qualité des services publics et la fourniture d'informations aux citoyens. En ce qui concerne les données ouvertes, le ministère des TIC devrait aller au-delà de son rôle technique actuel pour catalyser les efforts en vue du renforcement de la transparence et l'engagement des citoyens. La publication d'un ensemble de données tiré des systèmes des données administratives, dont le ministère dispose de la gestion, pourrait par exemple contribuer de manière importante au processus, à un faible coût. Mentionnons le système d'Aide à la Décision budgétaire (ADEB), le système de gestion des affaires administratives et financière du personnel de l'État (INSAF) et le Système de Gestion des Requêtes des citoyens (SYGER) utilisé par le bureau des relations avec les citoyens susmentionné. Un usage plus stratégique de ces ressources pourrait mieux servir les objectifs du Gouvernement Ouvert.

Il existe au sein du pays une forte volonté de mettre en œuvre des projets d'accès aux données dans le cadre des efforts généraux en vue du

Gouvernement Ouvert. Un portail dédié a été lancé dans une version provisoire (<http://data.gov.tn/fr>) et une initiative de la société civile est venue compléter les efforts du gouvernement (www.opendata.tn). En outre, l'Institut National de la Statistique (INS) développe et rend public une large gamme d'informations statistiques dans divers domaines politiques. Des données récemment publiées sur la pauvreté et les inégalités entre 2000 et 2010 (« Mesurer la pauvreté et les inégalités en Tunisie entre 2000 et 2010 »), ont suscité un débat public vif et soutenu. Il semble cependant que ces initiatives d'ouverture des données tireraient un net profit d'une meilleure coordination et d'une stratégie de long terme. L'existence d'un processus organisé, engageant les acteurs dans une discussion sur le contenu et le format des données, est par ailleurs, incertaine.

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, le secteur public tunisien s'efforce d'attirer et retenir des agents publics compétents en matière de technologies numériques. Cette expertise est cruciale pour la gestion et la mise en œuvre d'un agenda numérique national conforme aux objectifs du Gouvernement Ouvert. Afin d'appliquer un programme ambitieux de l'administration électronique, d'améliorer l'accès aux données et d'impliquer les citoyens dans la définition et l'offre des services publics, les agents publics doivent adopter une culture favorisant l'interaction avec les citoyens et le recours aux technologies. La Tunisie devrait envisager de nommer des « champions » dans chaque organisme pour promouvoir les données ouvertes. Ces fonctions pourraient être coordonnées par le personnel déjà en charge de promouvoir l'accès à l'information et d'autres fonctions relatives à l'évolution d'un usage opérationnel à un usage plus stratégique des nouvelles technologies dans l'ensemble de l'administration. Pour faire face au problème structurel du recrutement et du maintien du personnel compétent en TIC au sein du secteur public, de nombreux pays de l'OCDE ont créé des programmes accélérés pour attirer un flux régulier de jeunes professionnels associant des compétences de gestion et des connaissances techniques, de manière à faire face aux demandes croissantes au Gouvernement Ouvert. La Tunisie pourrait considérer cette option ainsi que d'autres approches simultanément, favorisant un meilleur recours à un secteur économique dynamique des TIC dans le pays, comme les *start-up* et les entreprises existantes, ou attirant des femmes compétentes pour répondre à la demande d'expertise du gouvernement.

Les cinq actions suivantes représentent des moyens particulièrement prometteurs pour le renforcement de la contribution des TIC au Gouvernement Ouvert :

1. **Renforcer les ressources financières et humaines affectées aux TIC** en développant un plan à moyen terme qui réponde aux besoins aussi bien d'un renforcement des capacités internes à

l'administration, que d'une collaboration plus importante avec le secteur privé tunisien, pour servir les objectifs du Gouvernement Ouvert et consolider un secteur tunisien des TIC déjà prometteur.

2. **Développer un plan national global d'appui des TIC au Gouvernement Ouvert**, sur la base d'une recension des sites existants et d'une évaluation des besoins insatisfaits, en s'appuyant de manière systématique sur les stratégies et initiatives existantes en matière de l'administration électronique.
3. **Examiner les opportunités de renforcement et simplification des sites Internet existants**, en explorant notamment la faisabilité d'un portail national pour homogénéiser l'accès aux services et aux données.
4. **Développer d'autres mécanismes de Gouvernement Ouvert** et des stratégies de communication permettant d'atteindre les citoyens qui n'ont pas accès aux services en ligne à cause de barrières comme l'inégalité hommes/femmes, l'analphabétisme, la pauvreté et la résidence dans des zones rurales.
5. **Développer l'usage des médias sociaux** pour communiquer avec les citoyens sur le Gouvernement Ouvert et d'autres questions, notamment via la création d'applications pour téléphones portables en matière d'information, de services et de consultation des citoyens.

Notes

1. L'adhésion de la Tunisie à l'OGP en Janvier 2014 est un autre pas décisif dans sa transition démocratique et un résultat immédiat du processus qui a conduit à ce rapport.
2. L'intense processus de réforme en cours en Tunisie a débouché sur la formulation de différents plans d'action. Pour distinguer nettement ces plans et le plan d'action OGP, ce dernier sera mentionné comme tel ou sous l'acronyme PA-OGP. De la même manière, l'acronyme OGP sera utilisé pour désigner le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (*Open Government Partnership*) et ses programmes, tandis que le sigle GO sera utilisé comme une abréviation de l'expression plus générale de Gouvernement Ouvert.
3. Le terme de « Centre du Gouvernement » fait généralement référence aux organisations et au personnel qui appuient directement le chef du gouvernement. Selon la question qui est posée, l'expression est élargie pour inclure aussi bien les services qui appuient le cabinet ou le Conseil des ministres que les fonctions ministérielles des finances et de la planification, lorsqu'elles existent.
4. C'est-à-dire le rôle du centre de gouvernement dans l'impulsion et la coordination des réformes en vue du Gouvernement Ouvert, l'implication des citoyens, la transparence du budget, l'intégrité et la lutte contre la corruption, et l'utilisation des TIC en appui au Gouvernement Ouvert.
5. Ministère de la justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle.
6. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des Technologies de l'Information et de la Communication.

Introduction

Le *Printemps arabe*, qui a démarré en Tunisie en 2010, est le résultat d'un mécontentement généralisé de la population par rapport aux conditions socio-économiques et au manque, et parfois l'absence, des droits et libertés politiques. L'auto-immolation de Mohamed Bouazizi dans la ville de Sidi Bouzid, qui a provoqué la Révolution tunisienne était un symbole puissant des raisons de ce mécontentement : la pauvreté, une corruption largement répandue auprès de l'élite politique et économique, et un manque de respect de la dignité humaine et des droits démocratiques. La rapidité avec laquelle la Révolution tunisienne s'est propagée dans toute la région MENA a révélé l'existence de problèmes similaires dans l'ensemble du monde arabe.

Le *Printemps arabe* s'est inscrit dans le contexte des turbulences économiques mondiales nées de la crise des marchés financiers de 2008. Cette crise ainsi que l'accroissement du chômage qui en a résulté, surtout chez les jeunes, ont, entre autres, nourri les mouvements de protestation dans tous les pays membres de l'OCDE, ainsi que les demandes d'un processus de prise de décision politique plus ouvert, inclusif et réactif. Ce mécontentement généralisé, dans les pays de l'OCDE comme dans les pays touchés par le *Printemps arabe*, est fondé sur un affaiblissement de la confiance des citoyens dans le gouvernement et dans la volonté des responsables politiques à favoriser une croissance inclusive.

Malgré la diversité des conditions existantes dans les pays du *Printemps arabe* et de l'OCDE, leurs différents gouvernements sont confrontés à un même défi : regagner la confiance des populations, et les faire contribuer et participer activement aux processus de prise de décision. Une participation accrue des citoyens à ces processus représente un moyen prometteur pour les gouvernements pour répondre aux attentes de la population et gagner sa confiance, mais aussi et surtout pour assurer une élaboration plus efficace des politiques publiques, conduisant à une meilleure qualité de services et à un développement plus inclusif et durable.

La Tunisie est le pays où le *Printemps arabe* a commencé ; c'est aussi le pays qui a entrepris le processus de transition vers la démocratie le plus large et le plus profond dans toute la région MENA. Ce processus puise sa force de la concordance d'un ensemble de facteurs, à savoir, l'existence d'un secteur privé en quête de dynamisme et d'une administration publique établie et stable, d'un côté et le développement d'une société civile active et pluraliste, et d'une classe politique majoritairement mobilisée au service de

la démocratie, d'un autre côté. L'engagement concordant de ces acteurs a montré jusqu'à aujourd'hui une grande efficacité à favoriser le lancement de réformes du secteur public inspirées par les principes d'ouverture, de transparence, d'intégrité et de participation des citoyens.

Avec la ratification de la nouvelle Constitution par l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) à la fin de janvier 2014 et la nomination d'un Chef du gouvernement intérimaire, le pays a pu organiser d'une façon libre, transparente et démocratique, des élections législatives le 26 octobre 2014 et des élections présidentielles le 23 novembre (1er tour) et le 21 décembre (2ème tour) 2014, ce qui place la Tunisie sur la voie de la démocratie.

La Tunisie a officiellement candidaté pour rejoindre le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP) et a été jugée éligible en janvier 2014. Elle a ensuite soumis son premier Plan d'action de l'OGP en septembre 2014. Cette étape peut être considérée comme un premier résultat de la collaboration avec l'OCDE sur le renforcement des politiques du Gouvernement Ouvert dans le pays et sur la création d'institutions susceptibles de répondre aux demandes révolutionnaires de transparence, de participation, d'intégrité et de responsabilité.

Cette revue entend fournir au gouvernement et aux citoyens tunisiens un aperçu des opportunités et des défis dans la mise en œuvre des réformes du Gouvernement Ouvert, et ainsi à appuyer le gouvernement et ses partenaires, tant nationaux qu'internationaux, dans la satisfaction et la préparation des conditions de la prochaine étape de l'OGP. La méthodologie utilisée reflète le travail de l'OCDE dans les divers domaines du Gouvernement Ouvert ; elle prolonge la collaboration entre l'OCDE et l'OGP, où l'OCDE est le partenaire multilatéral officiel depuis octobre 2013. L'OCDE appuie en effet les candidats désireux de devenir membre de l'OGP ainsi que les pays déjà membres ainsi que dans leurs efforts de développer les Plans d'action OGP et les mettre en œuvre. Outre la Tunisie, cette coopération bénéficie aussi à d'autres pays du Moyen-Orient, d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est.

L'approche de l'OCDE en matière de Gouvernement Ouvert

L'OCDE a été au premier plan des efforts internationaux en vue de promouvoir et de diffuser les politiques du Gouvernement Ouvert depuis plus de dix ans. Depuis 2001, l'OCDE a rassemblé et analysé l'information montrant l'importance de la participation des citoyens à la formulation et la mise en œuvre de meilleures politiques publiques ainsi qu'à la l'offre de services publics assurant une efficacité et une satisfaction plus importantes pour les citoyens. En collaboration avec les hauts responsables publics des pays membres s'engageant à améliorer les relations entre gouvernement et citoyens, un ensemble de principes a été formulé pour orienter la mise en

œuvre de politiques du Gouvernement Ouvert et garantir leur succès (OCDE, 2002 ; 2009).

Encadré 1. Principes Directeurs pour une élaboration inclusive et ouverte des politiques

1. **Implication.** Une élaboration inclusive et ouverte des politiques requiert une implication et un volontarisme forts à tous les niveaux – hommes politiques, agents administratifs de haut niveau et responsables publics.
2. **Droits.** Les droits des citoyens à l'information, à la consultation et à la participation publique au processus de prise de décision et à la fourniture de services, doivent être affirmés par la loi et les principes politiques. L'obligation du gouvernement de répondre aux demandes des citoyens doit être nettement affirmée. Des dispositifs de surveillance indépendants doivent permettre de faire respecter ces droits.
3. **Clarté.** Les objectifs et les limites observées en matière d'information, de consultation et de participation publiques, devraient être clairement énoncés dès le début. Les rôles et les responsabilités de tous les acteurs devraient être bien définis. L'information fournie par le gouvernement devrait être complète, objective, fiable, pertinente, mais aussi facile à trouver et compréhensible.
4. **Délais.** L'implication de la population dans le processus politique devrait être recherchée dès que possible, afin d'offrir une plus large gamme de solutions et d'accroître les chances d'une mise en œuvre concluante. Des délais réalistes devraient être fixés pour que la consultation et la participation soient effectives.
5. **Inclusion.** Tous les citoyens devraient avoir d'égales opportunités et des canaux multiples pour accéder à l'information, être consultés et participer. Tous les efforts raisonnables devraient être faits pour impliquer la plus grande diversité possible de personnes.
6. **Ressources.** Des ressources techniques, financières et humaines adéquates sont requises pour garantir une information, une consultation et une participation publiques réelles. Les agents du gouvernement doivent avoir accès aux compétences, orientations et formation utiles, ainsi qu'à une culture organisationnelle favorisant les outils traditionnels et en ligne.
7. **Coordination.** Les initiatives visant à informer, consulter et impliquer la société civile devraient être coordonnées de manière multisectorielle et à tous les niveaux de l'administration de manière à garantir une cohérence politique, à éviter les redondances et à réduire les risques de « fatigue de la consultation ». Les efforts de coordination ne devraient pas décourager l'initiative et l'innovation mais mobiliser au contraire les réseaux de connaissance et des communautés de pratiques au sein et à l'extérieur de l'administration.

Encadré 1. Principes Directeurs pour une élaboration inclusive et ouverte des politiques (*suite*)

8. **Responsabilité.** Les gouvernements ont une obligation d'informer les participants sur la manière dont ils vont utiliser les suggestions reçues lors de la consultation et de la participation publiques. Les mesures assurant l'ouverture, la transparence et l'accessibilité du processus de décision à la surveillance externe, peuvent renforcer la responsabilité du gouvernement et donc la confiance de la population auprès de lui.
9. **Évaluation.** Les gouvernements doivent évaluer leur propre performance. Pour se faire, ils doivent formuler une demande, construire des capacités, une culture et des outils d'évaluation de la participation publique.
10. **Une citoyenneté active.** Les sociétés bénéficient de l'existence d'une société civile dynamique, les gouvernements peuvent faciliter l'accès à l'information, encourager la participation, sensibiliser, renforcer l'éducation civique des citoyens et appuyer le renforcement des capacités au sein des organisations de la société civile. Les gouvernements ont besoin d'explorer de nouveaux rôles pour soutenir efficacement une résolution autonome des problèmes par les citoyens, les OSC et les entreprises.

Sources : OCDE (2002), *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264295568-fr>; actualisé dans OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

Aperçu du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert

L'OGP a été lancé en 2011 « pour fournir une plateforme internationale aux réformateurs nationaux désireux de rendre leurs administrations plus ouvertes, responsables et réactives aux demandes des citoyens » (OGP, 2011). L'initiative a connu une croissance rapide, passant de 8 pays membres à 65 en 2014 sans compter les partenaires issus de la société civile. L'approche de l'OGP a suscité la participation d'un nombre important des organisations mondialement connues dans le domaine du plaidoyer en faveur de la démocratie, de la transparence et de la bonne gouvernance.

Encadré 2. Le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert

Déclaration sur le Gouvernement Ouvert (extrait)

En tant que membres du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert, adhérant aux principes énoncés par la Déclaration universelle des droits de l’homme, la Convention des Nations Unies contre la corruption et d’autres instruments internationaux applicables en matière de droits de l’homme et de bonne gouvernance :

- Nous reconnaissons que les populations du monde entier demandent davantage d’ouverture de la part de leur gouvernement. Elles exigent une participation civique accrue aux affaires publiques, et examinent les voies par lesquelles leurs gouvernements pourraient devenir plus transparents, réactifs, responsables et efficaces.
- Nous reconnaissons que nos pays se trouvent à différentes étapes de leurs efforts pour promouvoir l’ouverture du gouvernement, et que chacun d’entre nous fait sienne une approche conforme à ses priorités et à son contexte national ainsi qu’aux aspirations de ses citoyens.
- Nous acceptons la responsabilité de profiter de ce moment pour renforcer nos engagements de promouvoir la transparence, lutter contre la corruption, affermir le pouvoir des citoyens et tirer profit de l’apport des nouvelles technologies à un gouvernement plus efficace et responsable.
- Nous défendons la valeur de l’ouverture dans notre engagement pour améliorer les services, gérer les ressources publiques, promouvoir l’innovation et créer des communautés plus sûres, en association avec les citoyens. Nous adhérons aux principes de transparence et d’un Gouvernement Ouvert en vue de parvenir à une prospérité, un bien-être et une dignité humaine accrus dans nos pays, et au sein d’un monde de plus en plus interconnecté.

Nous affirmons ensemble notre volonté¹ de :

- Accroître la disponibilité de l’information au sujet des activités de l’administration ;
- Soutenir la participation civique ;
- Appliquer les normes les plus exigeantes en matière d’intégrité professionnelles dans l’ensemble de nos administrations ; et
- Élargir l’accès aux nouvelles technologies et les mettre au service de l’ouverture et de la responsabilité.

Note: Les quatre engagements sont ici résumés. Pour le texte intégral, voir www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration.

Source: Open Government Partnership (2011), « Open Government Declaration », www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration.

Les quatre principes majeurs affirmés par la déclaration de l’OGP, auxquels les pays membres sont tenus d’adhérer, sont les suivants :

- l’accès à l’information (la transparence de l’administration)
- la participation civique (notamment l’engagement des citoyens)
- l’intégrité (notamment la lutte contre la corruption)
- l’accès à la technologie au service de l’ouverture et de la responsabilité (dont les TIC).

L’OGP établit des critères d’éligibilité des membres et exige de ces derniers qu’ils développent des plans d’action semestriels pour renforcer le Gouvernement Ouvert.

Encadré 3. Les critères d’éligibilité minimaux de l’OGP

La transparence budgétaire

La publication des principaux documents budgétaires dans les délais appropriés est le fondement de la responsabilité budgétaire et d’un système budgétaire ouvert.

L’accès à l’information

Une législation sur l’accès à l’information garantissant le droit du public à l’information et son droit d’accéder aux données administratives est essentielle à l’esprit et à la pratique du Gouvernement Ouvert.

Les déclarations des élus et des hauts responsables administratifs

Les règles exigeant une révélation publique des revenus et du patrimoine des élus et des hauts responsables administratifs, sont déterminantes dans la lutte contre la corruption, et l’installation d’un Gouvernement Ouvert et responsable.

Engagement des citoyens

Le Gouvernement Ouvert exige une ouverture à la participation et à l’engagement des citoyens dans l’élaboration des politiques et la gouvernance, ce qui suppose l’existence de protections fondamentales des libertés civiques.

Source: Open Government Partnership (2011), « Eligibility Criteria », www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria.

La Tunisie a pu adhérer à l’OGP en janvier 2014. Ceci devrait favoriser une mise en œuvre plus ambitieuse des réformes du Gouvernement ouvert à travers le Plan d’action OGP et les processus consultatifs qui sont au cœur de sa mise en œuvre. Le fait que la Tunisie ait rempli les critères d’éligibilité

de l'OGP témoigne de sa volonté d'établir un gouvernement plus ouvert, transparent, responsable et participatif.

Le Plan d'action de l'OGP¹ doit intégrer divers engagements du pays pour renforcer le Gouvernement Ouvert. L'OGP exige que ces engagements concernent au moins l'un de ses Grands défis : *i*) l'amélioration des services publics ; *ii*) le renforcement de l'intégrité publique ; *iii*) une gestion plus efficace des ressources publiques ; *iv*) l'établissement de communautés plus sûres ; et *v*) le renforcement de la responsabilité des entreprises.

La participation de la Tunisie à l'OGP et les défis rencontrés dans le contexte actuel

Depuis la Révolution, la Tunisie a entrepris des efforts pour établir un système de gouvernement plus transparent, plus ouvert et plus participatif. Sa demande d'adhésion au *Partenariat pour le Gouvernement Ouvert* (OGP) est donc un indicateur de sa volonté de rejoindre le groupe des États les plus ouverts et participatifs au monde. Dans sa lettre d'intention envoyée par le ministre auprès du chef du gouvernement chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption en 2012, la Tunisie a mis l'accent sur son souhait de créer un Gouvernement Ouvert, soucieux de la transparence et la démocratie participative.

Le gouvernement tunisien a rejoint l'OGP en 2014 pour consolider son tournant vers des institutions démocratiques modernes après des décennies de dictature. Le gouvernement et les responsables de la société civile tunisiens ont conscience des défis à relever pour transformer les idéaux qui ont inspiré la Révolution, en politiques réelles et en services concrets envers les citoyens et les entreprises. Malgré la nature provisoire du gouvernement en place en 2014, la Tunisie reste fermement attachée à la création d'un nouveau système de gouvernance, plus transparent et plus participatif. Nous nous attendons à des progrès constants dans ce domaine notamment dans la période post-électorale avec l'appui du nouveau gouvernement et sous la tutelle du Comité de pilotage pour le Gouvernement Ouvert.

Les défis auxquels est confronté le nouveau gouvernement peuvent être résumés dans les trois idées suivantes :

- En premier lieu, la mise en œuvre de réformes d'ampleur est, par définition, difficile, particulièrement au regard des conditions économiques et politiques complexes que connaît aujourd'hui la Tunisie. La réforme à conduire était d'autant plus difficile qu'un gouvernement d'intérim ayant un mandat limité et manquant de la légitimité des élections, en était l'initiateur. Le nouveau gouvernement légitime doit en assurer la suite.

- En deuxième lieu, la large liste des réformes à mener en vue du Gouvernement Ouvert appelle à une coordination interministérielle de nombreuses initiatives parallèles dont beaucoup doivent être impulsées par une variété d'institutions publiques, qui ont chacune leurs responsabilités propres à l'égard du GO. C'est, en effet, un défi pour tout gouvernement.
- En troisième lieu, une mise en œuvre concluante en Tunisie doit pouvoir compter sur un renforcement général de la capacité institutionnelle du secteur public. Les domaines prioritaires incluent de ce point de vue, les réformes visant à permettre aux agents publics de faire face à des tâches nouvelles et plus complexes, comme des consultations avec la population sur la mise en place de politiques, l'appui aux délibérations parlementaires sur le budget et une information plus large recourant aux outils en ligne et autres. Le développement de la capacité de l'administration dans ces domaines doit aller de pair avec celui de la capacité des interlocuteurs de la société civile, dont beaucoup sont en train de s'organiser et commencent à peine à se doter de la capacité effective de prendre part dans le dialogue externe et le partenariat.

Étant donné ces besoins, le processus prévu par le Plan d'action OGP représente une occasion bien planifiée pour faire progresser les objectifs de la Révolution tout en acquérant une plus grande expérience dans la consultation publique, en renforçant le consensus autour des réformes en vue du Gouvernement Ouvert, et en formulant un agenda d'actions préliminaires pour le nouveau gouvernement que les élections de fin 2014 va générer.

Après que la Tunisie est devenue membre de l'OGP au début de 2014, la première tâche qui incombait à l'organisme mandaté pour la Tunisie, à savoir la commission consultative mixte, qui a été créée en juillet 2014 par une décision du secrétariat d'État de la gouvernance et de la fonction publique et qui a remplacé le comité de pilotage du Gouvernement Ouvert, était la formulation du Plan d'action de l'OGP pour les mois à venir, – notamment l'organisation des consultations avec les partenaires – ainsi que son suivi. La Commission est un organe consultatif qui se caractérise par une composition mixte puisqu'il comprend 5 membres de la société civile et 5 membres du Gouvernement. Les membres de la société civile sont comme suit : un représentant du secteur privé, un représentant du secteur de l'enseignement et de la recherche scientifique, un représentant de l'association « Touensa », un représentant de l'association « Bawsla », un représentant du mouvement « OpenGov.tn ». Quant au Gouvernement, ses représentants sont comme suit : trois représentants de la Présidence du

gouvernement (l'Unité de l'administration électronique, les services du conseiller juridique et de la législation, la Direction générale des réformes et prospectives administratives) et un représentant du ministère des finances et un représentant du ministère de l'intérieur. Les responsables tunisiens ont réussi à parachever les consultations et formuler un premier Plan d'action OGP le 23 septembre 2014.

Cette revue reconnaît que des progrès réels et réguliers vers le Gouvernement Ouvert exigent un volontarisme au plus haut niveau du gouvernement tunisien, en commençant par le chef de gouvernement et les entités du Centre du Gouvernement travaillant avec lui. Une réalisation aboutie du Gouvernement Ouvert en Tunisie impliquera un changement de paradigme dans la manière même de concevoir le rôle de l'État et ses interactions avec tous les acteurs concernés. Le succès du Gouvernement Ouvert dépend en grande partie de la capacité du pays à mettre en place des mécanismes démocratiques crédibles et transparents, pour intégrer une grande variété d'acteurs nouveaux et traditionnels, autant au sein qu'en dehors du gouvernement. Il s'agit, au sein du gouvernement, du cabinet du chef de gouvernement et de ses différentes directions et unités, du ministère de l'Économie et des finances, de l'assemblée et de la Cour des comptes. À l'extérieur du gouvernement, ce sont les institutions majeures que sont les partis politiques, les organisations de la société civile, les syndicats, les universitaires, les associations professionnelles et le milieu des entreprises qui sont concernés.

Le Gouvernement Ouvert fournira une plateforme de gouvernance renouvelée, à partir de laquelle il sera possible d'impulser, mettre en œuvre et superviser les politiques au moyen de processus ouverts et inclusifs. Pour y parvenir, il faudra tirer pleinement profit des capacités des institutions administratives et non gouvernementales pour contribuer à un développement socio-économique national durable. Il incombe au gouvernement et aux citoyens tunisiens de continuer à construire et développer ces nouvelles institutions d'une façon collective, en formant une alliance nouvelle et constructive pour forger l'avenir de leur pays.

L'organisation de la revue du Gouvernement Ouvert

Cette revue s'ouvre sur une discussion sur la manière d'appuyer les réformes en vue du Gouvernement Ouvert au niveau du Centre du Gouvernement. Elle s'intéresse ensuite à l'élargissement du dialogue grâce à l'engagement des citoyens, à l'amplification de la diffusion de l'information sur la gestion administrative et financière, et au renforcement des mécanismes d'intégrité dans l'administration. Elle se termine par une évaluation du recours transversal aux TIC, en tant qu'outil du

Gouvernement Ouvert. Le chapitre final rassemble les principales propositions en ce qui concerne les étapes suivant la formulation du Plan d'action de l'OGP et son suivi.

Chacun de ces cinq chapitres s'ouvre sur un résumé de la manière avec laquelle tel domaine politique contribue au renforcement du Gouvernement Ouvert, en présentant les instruments pertinents et les bonnes pratiques formulées par l'OCDE et ses membres, ainsi qu'un aperçu de la performance de la Tunisie dans chaque domaine. Il fournit ensuite l'agenda pour la période à venir, en déclinant divers sous-thèmes présentant un intérêt particulier pour la réforme en vue du Gouvernement Ouvert, et en évaluant les forces et les faiblesses de la Tunisie dans le domaine politique considéré. La mise en œuvre est ensuite abordée, et notamment la manière avec laquelle les institutions et les partenaires pourraient faire le meilleur usage de l'expérience et du savoir accumulés par l'OCDE. Pour conclure cette discussion, une série de recommandations se concentre sur les opportunités de progrès identifiées par le Secrétariat de l'OCDE et les pairs.

Une section finale rassemble les propositions faites dans chacun des cinq chapitres. Celles-ci sont autant des points à prendre en compte dans le suivi du Plan d'action OGP par la commission consultative mixte du Gouvernement Ouvert et ses partenaires ou, dans la mesure où le suivi du Plan d'action OGP devra se limiter à un nombre restreint de mesures particulièrement ambitieuses et à fort impact, que des éléments possibles d'une Stratégie nationale du Gouvernement Ouvert et d'un Plan de mise en œuvre plus larges.

1. Pour une information plus détaillée sur les Plans d'action OGP, les grands défis, etc., voir :
www.opengovpartnership.org/how-it-works/action-plans.

Chapitre 1

Le Centre du Gouvernement en Tunisie

Le Centre du Gouvernement (CG) joue un rôle central dans la coordination des initiatives en matière de Gouvernement Ouvert. Il est responsable de la formulation d'une vision, de l'identification d'une stratégie et de la mise en œuvre de politiques de Gouvernement Ouvert transversales aux différents niveaux de l'administration. Ce chapitre analyse le CG en Tunisie et sa capacité à remplir les objectifs du pays en matière de Gouvernement Ouvert. Il plaide en faveur d'un renforcement du CG dans ce domaine, ainsi que d'une approche plus proactive de sa part au cours de cette période décisive marquée par l'adoption historique de la Constitution de 2014. Le chapitre présente diverses recommandations pour renforcer le Gouvernement Ouvert en Tunisie qui incluent l'identification des dirigeants du Gouvernement Ouvert, la formulation d'une stratégie nationale et d'un plan de mise en œuvre précis, ainsi que la promotion d'initiatives du Gouvernement Ouvert au niveau local, appuyées par une stratégie de communication intégrée.

Introduction

Un engagement ferme au plus haut niveau du gouvernement, c'est-à-dire du Centre du Gouvernement (CG), sera décisif dans la mise en place d'un Gouvernement Ouvert en Tunisie. Les institutions clés constituant le CG sont responsables de la définition d'une vision nationale, de la définition d'une stratégie gouvernementale et de la coordination du travail de l'administration pour concrétiser cette vision. Le CG réunit la tête du gouvernement, et le cœur des institutions qui appuient les rôles de supervision et de surveillance qui lui incombent. Dans la plupart des systèmes parlementaires, comme la Tunisie, le Premier ministre (PM) est considéré comme le chef du gouvernement (de l'exécutif) et le Président est le chef de l'État.

Il n'existe pas de définition précise des institutions qui composent le CG avec le chef du gouvernement, mais on inclut en général le cabinet et le personnel qui appuient le travail du Conseil des ministres (le cabinet) et les unités rattachées au chef du gouvernement qui détiennent diverses fonctions gouvernementales. Cette définition peut être élargie à un ou plusieurs des ministères clés. Le ministère des Finances est, en particulier, souvent inclus dans le concept de CG, compte tenu du rôle central du budget dans l'orientation et la formulation de l'action du gouvernement. Certains auteurs y ajoutent d'autres ministères ayant une responsabilité transversale au sein du gouvernement, comme les ministères de la Planification, de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Intérieur ; le Parlement peut également y être associé (Alessandro et al., 2013).

Dans certains cas, des organismes de contrôle spécialisés ayant des fonctions transversales sont aussi inclus dans le concept de CG, comme l'organisation de contrôle central ou la commission du service public. Dans la discussion qui suit, c'est l'interprétation la plus étroite qui a été retenue, qui inclut le Premier ministre, le cabinet du PM et le ministère des Finances.

En attendant la formation du nouveau gouvernement suite aux élections législatives et présidentielles de fin 2014, la Tunisie est aujourd'hui dirigée par un gouvernement intérimaire, élu par l'Assemblée Nationale Constituante après l'adoption de la Constitution de 2014. Ce gouvernement, en fonction jusqu'à la fin de l'année 2014, a été responsable de la formulation du Plan d'action OGP et sera en charge du début de sa mise en œuvre.

Les principes de l'OCDE concernant le Centre du Gouvernement et son rôle de direction des principales réformes

La Revue de la gouvernance de l'OCDE pour la Pologne fournit un bon résumé du rôle du CG dans la réforme (OCDE, 2013c).

Encadré 1.1. Présentation brève des fonctions de la Chancellerie fédérale allemande

La Chancellerie fédérale est le Centre du Gouvernement chargé de la coordination de l'ensemble de politique gouvernementale. Elle est dirigée par le Chancelier qui, en tant que ministre fédéral des Affaires spéciales, est aussi membre à part entière du Cabinet. La structure organisationnelle de la Chancellerie est à l'image de la répartition des portefeuilles ministériels, puisqu'il y a au moins une section pour chaque ministère. Ces unités dites « en miroir », remplissent une importante fonction de liaison entre le CG et les ministères correspondants, en maintenant le contact entre eux et en supervisant leurs activités. Ils forment ensemble une projection à taille réduite de l'ensemble du gouvernement, décisive pour la compétence et l'efficacité de la Chancellerie.

Conformément à la Constitution allemande, le Chancelier détermine les lignes directrices générales des politiques publiques. Ces lignes directrices s'imposent aux ministres qui, conformément à la loi fondamentale, mènent leurs affaires de manière autonome sous leur propre responsabilité. Ainsi, si le Chancelier ne peut donner d'ordres formels valables dans les domaines de compétence des ministres, la Chancellerie joue un rôle de direction globale du gouvernement en appuyant le Chancelier dans l'exercice de son rôle d'orientation des politiques ; son rôle n'est donc pas cantonné à la coordination et à la médiation.

La Chancellerie remplit toutes les fonctions de secrétariat du Cabinet, en particulier la préparation de l'agenda du Cabinet. Au sein de la Chancellerie, l'unité responsable est la section du Cabinet et des Affaires parlementaires, qui est étroitement associée aux unités correspondantes dans les ministères. Conjointement avec l'équipe de la Chancellerie, cette unité examine toutes les conséquences officielles et techniques découlant des propositions soumises au Cabinet. En particulier, elle vérifie que les litiges et conflits de compétences entre ministères se résolvent, et anticipe des résistances du Parlement ou de groupes de la société civile. Elle oriente les initiatives législatives adoptées par le Cabinet vers les organes législatifs appropriés.

Source : OCDE (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, Examens de l'OCDE sur la Gouvernance Publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

La fonction clé du Centre du Gouvernement est d'agir comme un centre de direction et de gestion : son rôle est de diriger et orienter la mise en

œuvre d'une stratégie fondée sur une vision nationale, et des politiques et initiatives de programmation qui la constituent de manière effective, efficace et cohérente, à l'échelle de l'administration centrale et des institutions infranationales. Il doit aussi mobiliser les acteurs non gouvernementaux de toute la société au service de sa vision gouvernementale. Les institutions du CG agissent comme des champions de la réforme, et promeuvent la réforme pour impulser et gérer les interdépendances au sein de toute l'administration. La collaboration devient ainsi l'option par défaut, et non l'exception. La direction du CG peut encourager une adhésion généralisée des acteurs clés au sein et à l'extérieur de l'administration, de manière à ce que la vision stratégique pour le pays soit effectivement et efficacement déployée, parce qu'elle est perçue comme légitime et dans l'intérêt du pays à long terme.

L'efficacité du CG dans la conduite des principales réformes peut être en rapport avec trois capacités distinctes :

- La **capacité de diriger** l'effort global de réforme, en impulsant le besoin d'agir, en concevant une stratégie pour orienter cette action, en suscitant l'appui politique nécessaire pour progresser, et en mobilisant les ressources requises à cette fin.
- L'existence de **structures au sein du CG** qui ont la capacité et la légitimité pour appuyer cette fonction de direction.
- La capacité de **coordonner** les efforts, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du CG et du gouvernement au sens large, notamment la capacité à **gérer le changement**.

Cette discussion traite de la manière dont la capacité des institutions du CG, dans chacun de ces trois domaines de compétence, est déployée en appui à la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert.

La direction du CG est cruciale pour le processus de réforme dans la mesure où de nombreux gouvernements, tant dans les pays MENA que ceux de l'OCDE, fonctionnent en fait davantage comme des réseaux d'institutions en relation les unes avec les autres, que comme la structure unifiée que laisse supposer l'organigramme. Chaque ministère ou entité déploie son propre mandat à sa propre organisation et souvent, ses propres bases de pouvoir politique. Bien que cette structure en réseau facilite la réalisation d'un travail multidimensionnel, elle pose problème lorsqu'il s'agit de faire face à une crise majeure ou d'introduire de vastes réformes qui brouillent les frontières institutionnelles.

Le gouvernement en Tunisie et son rôle dans la réforme en vue du Gouvernement Ouvert

La Tunisie est confrontée à deux défis : la Révolution a mis au jour des demandes, longtemps latentes, de réforme de la totalité du système, mais elle a dans le même temps, mis le pays dans une crise prolongée qui a menacé sa stabilité politique, son progrès économique et sa sécurité fondamentale.

Malgré les nombreuses difficultés rencontrées depuis la chute du régime « Ben Ali », la Tunisie a fait des progrès constants tout au long de la transition démocratique, avec en particulier l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2014, et sa volonté de mener des réformes est notoire. Cependant, une réelle stabilité ne peut être atteinte qu'en satisfaisant les demandes de réformes fondamentales exprimées par la Révolution, en plaçant les besoins des citoyens en haut des priorités du gouvernement ainsi qu'en offrant une ouverture, une transparence et une participation civique plus importantes.

Le rôle du Centre du Gouvernement est déterminant dans le traitement des problèmes soulevés par des réformes aussi vastes que celles requises par la nouvelle Constitution. Bien que le gouvernement intérimaire en place en Tunisie détienne un mandat fort pour affronter les problèmes du pays, sa capacité de le faire est sévèrement contrainte par le temps et les ressources limités dont il dispose, ainsi que par l'ampleur des tâches qu'il doit mener à bien pour appliquer la nouvelle Constitution dont notamment l'organisation des élections législatives et présidentielles qui se sont tenues à la fin de 2014.

Les concepts et propositions mis en avant dans ce chapitre partent du postulat que la Tunisie connaît un moment unique dans sa transition depuis la chute de l'ancien régime et se trouve bien positionnée après la réussite des élections de fin 2014 pour la formation d'un nouveau gouvernement dans le cadre de la Constitution de 2014, qui est l'une des réalisations les plus remarquables de la période de transition. Ce contexte fait peser certaines contraintes sur le nouveau gouvernement, notamment en termes de priorisation dans la formulation et la mise en place des réformes ainsi que dans la continuité de celles enclenchées par le gouvernement intérimaire : entre autres la fluidité de la continuité et le suivi des réformes majeures de la gouvernance. Sur la base de ce constat, l'OCDE a préparé les propositions et les suggestions soumises dans cette revue dans une triple perspective :

1. Faire des suggestions sur ce qui devrait être fait et suivi, lors des prochains mois afin de parvenir à des progrès à court terme du Gouvernement Ouvert et de préparer la voie à des réformes plus vastes dans le domaine.
2. Appuyer le nouveau gouvernement dans le suivi du Plan d'action OGP, afin de respecter les délais exigés par l'OGP.
3. Aider les responsables, la société civile et d'autres acteurs tunisiens à organiser le débat à venir sur la manière de mettre en œuvre le Gouvernement Ouvert, lorsque le nouveau gouvernement entrera en fonction – ceci sur la base d'une compréhension partagée des enjeux et des options du GO en Tunisie.

Le premier semestre de l'année 2015 qui commencera par l'installation du nouveau gouvernement, représentera un moment idéal pour lancer des réformes consolidant les acquis de la Révolution. Le gouvernement intérimaire sortant tout comme le nouveau gouvernement peuvent entretenir la dynamique de réforme initiée en engageant une planification participative pour la phase ultérieure, en consultant activement les citoyens, en renforçant la capacité des unités administratives ainsi que des SC et de l'Assemblée, et en lançant des programmes pilotes pour tester des approches innovantes et plus ouvertes du gouvernement. Chacune de ces étapes permettra au nouveau gouvernement de faire reposer les programmes du Gouvernement Ouvert sur des fondations plus solides et de progresser plus rapidement. La réalisation de ces étapes permettra à la population tunisienne de regagner la confiance dans le gouvernement en la convainquant de l'existence d'une volonté politique visant un changement réel.

La fonction de direction des institutions du CG, la gestion du changement et l'« État stratégique »

En s'appuyant sur les trois domaines de compétence déjà évoqués, le chapitre discutera de la manière dont le CG peut favoriser la direction, les structures et la coordination/gestion du changement pour promouvoir le Gouvernement Ouvert aujourd'hui et à l'avenir. L'exercice clé du CG est de faire fonction de centre de direction pour le gouvernement dans son ensemble. Son rôle est de faciliter la conception d'une stratégie nationale, puis de la mettre en œuvre au travers de projets et de plans, et ce d'une manière effective, efficace et cohérente, non seulement au sein de l'administration du gouvernement central, mais aussi en partenariat avec les autorités régionales et locales ainsi que les principaux acteurs non gouvernementaux, en informant et nourrissant une vision partagée du futur du pays.

Le rôle de direction du Centre du Gouvernement

La principale fonction des institutions du CG est de diriger le processus tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Au travers de sa fonction de direction, le chef du gouvernement et son équipe facilitent la coordination, la coopération et la collaboration pour assurer un consensus solide autour d'une vision stratégique cohérente pour le pays et de la manière dont cette vision sera mise en œuvre. Cette direction est nécessaire à la promotion et au renforcement des réformes qui seront initiées pour traduire cette vision, ainsi que pour créer et gérer les interdépendances entre les acteurs gouvernementaux. Elle permettra de changer la manière dont le gouvernement perçoit son rôle, de sorte que la volonté de collaboration devienne une caractéristique intrinsèquement associée à cette vision aux yeux des partenaires du CG à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, et aussi de sorte que tous aient conscience de la nécessité d'une telle collaboration pour parvenir à leurs fins. Un Centre du Gouvernement efficace est crucial pour :

- **La formulation d'une vision stratégique** : Le CG doit être capable de formuler une vision globale et partagée du futur en ce qui concerne l'économie et la société, Cette vision peut inclure par exemple la réduction de la pauvreté, un taux d'activité plus élevé, le développement durable ou la diversification économique pour stimuler la croissance. Le Gouvernement Ouvert est à la fois un objectif stratégique en soi et un ensemble de valeurs fondamentales qui aident le CG à formuler sa vision et à obtenir des résultats en collaboration avec les citoyens et la société civile. L'un des défis majeurs auquel il est confronté, est d'assurer que cette vision à l'échelle de l'ensemble du gouvernement soit prise en compte et acceptée par le plus grand nombre des agents et responsables du secteur public.
- **Responsabilité** : Le CG est le « timonier » de cette vision stratégique. Il est responsable de la justification des résultats globaux de ses actions et de la supervision des acteurs qu'il a chargés de la mise en œuvre. Une approche ouverte, transparente, adoptée par le CG et tous les acteurs de l'administration, lui permet d'assumer pleinement cette responsabilité. Le rôle du CG n'est pas de « micro-gérer » le processus, mais de déployer un système de supervision de responsabilités claires et bien hiérarchisées. Pour leur part, les ministères sectoriels doivent aussi faire preuve de volontarisme, en menant à bien les tâches et les politiques qui leur incombent dans le cadre du schéma d'ensemble de l'action du gouvernement.

- **Planification stratégique, cohérence politique et engagement collectif** : Le CG doit être capable de mettre en forme sa vision stratégique, de la rendre cohérente et opérationnelle. Le point de départ est généralement un programme de gouvernement et un plan de développement national, qui traduisent le programme politique du parti ou des partis au pouvoir. Opérationnaliser cette vision stratégique suppose la mobilisation, au-delà de l'administration, de la société civile et des entreprises. Au sein du gouvernement, et dans les relations qu'il entretient avec des acteurs extérieurs, la doctrine de la responsabilité collective¹ permet de maintenir une discipline et de mettre en avant la vision stratégique. L'engagement collectif est donc une condition *sine qua non* pour mettre en œuvre cette stratégie de manière satisfaisante ; il concerne tous les acteurs publics et privés impliqués.
- **Communication** : Le CG doit être responsable de la communication autour de cette vision stratégique et des moyens utilisés pour la mettre en œuvre. L'ouverture et la transparence renforcent le sentiment d'objectifs partagés par les acteurs impliqués au sein du gouvernement et dans la société civile. La clarté avec laquelle le gouvernement exprime ses objectifs et fins, ainsi que les stratégies utilisées pour y parvenir, est très importante pour assurer que chaque acteur du secteur public, notamment les autorités locales, comprenne, au-delà de la vision stratégique, son rôle dans la conception et la mise en œuvre de cette dernière, ainsi que ses responsabilités pour porter cela à la connaissance de la population et de la société civile.

Au fur et à mesure que l'on comprenait de mieux en mieux comment conduire un agenda complexe de réformes, le concept d'« État stratège » a été élaboré². Dans le cadre de ce chapitre, la capacité d'un État stratège fait référence à la capacité du Centre du Gouvernement de conduire la formulation et la mise en œuvre d'une vision stratégique pour le futur du pays, d'identifier convenablement et de répondre effectivement aux problèmes internes et externes qui menacent la mise en œuvre de la stratégie. Il le fait en recourant à des processus de prise de décision fondés sur les faits et sur les résultats d'une prospective stratégique. L'objectif est de renforcer l'efficacité avec laquelle les politiques et les services publics fournis répondent aux problèmes, et de mobiliser des acteurs et des ressources pour obtenir des résultats harmonieux répondant effectivement et efficacement à ces problèmes.

Le concept d'État stratège met l'accent sur la direction impulsée par le Centre du Gouvernement, l'intégrité et la transparence, l'importance des réseaux et des institutions à la fois au sein et à l'extérieur du gouvernement, le besoin de s'inspirer de l'expérience des administrations locales et des citoyens pour concevoir la stratégie et les politiques, et l'importance de cadres de suivi de la mise en œuvre efficaces pour évaluer les résultats d'ensemble et rendre compte des progrès à la population.

Structures et mandats du Centre du Gouvernement

Ces fonctions sont rarement assumées par une institution unique dans les pays membres de l'OCDE. Il est plus courant de trouver un petit nombre d'institutions qui les assument ensemble. La structure du CG varie fortement selon le contexte historique, constitutionnel, politique et culturel. Cependant, dans la plupart des pays de l'OCDE, les institutions du CG assument les fonctions suivantes :

- **Diriger l'appui au chef du gouvernement.** Dans la plupart des pays, cet appui ne concerne pas toutes les fonctions précédemment décrites. Il se limite à la protection et la promotion de la position du chef du gouvernement comme autorité placée au-dessus des luttes politiques et dont le rôle est d'arbitrer les débats et de garantir que les intérêts de tous sont pris en considération. En général, l'appui au chef du gouvernement intègre une fonction de communication stratégique des politiques publiques et de gestion des planning et agenda du Conseil des ministres, lequel est présidé par le chef du gouvernement. Ces tâches donnent aux services du CG l'autorité nécessaire pour déterminer et mettre en application les priorités stratégiques du chef du gouvernement. Cet appui a parfois une coloration partisane ; dans d'autres cas, la dimension partisane est associée à un aspect technocratique et stratégique, pour permettre au chef du gouvernement de mener à bien ses responsabilités à l'échelle de l'ensemble du gouvernement.
- **La préparation et la supervision du budget.** Bien que le budget soit une prérogative officielle du ministère des Finances, sa nature de principal outil de concrétisation de la stratégie gouvernementale et de mobilisation des ressources à cette fin, impose au chef du gouvernement et au CG d'intervenir dans le processus budgétaire. Son rôle dans la gestion du CG dépasse la définition du cadre des ressources et des opérations financières de l'État. C'est le principal outil d'allocation des dépenses publiques, qui détermine l'utilisation d'une large part du PIB national – plus de la moitié dans certains pays de l'OCDE. C'est donc un important outil politique pour les

gouvernements qui hiérarchisent les politiques stratégiques au moyen de l'allocation de tous les revenus. C'est aussi un important outil de gestion dans le sens où le budget alloue les deniers publics pour faire fonctionner ministères et organismes. Le budget représente le cadre stratégique qui permet au gouvernement de fonctionner au quotidien et de mener à bien sa stratégie politique.

- **Une coordination systématique des politiques multisectorielles à l'échelle de l'ensemble du gouvernement.** Ces politiques comprennent des réformes en vue de mettre en place une administration plus ouverte et transparente, de gérer les ressources humaines de manière stratégique, de coordonner la rédaction des lois et règlements et de mettre en place une administration électronique. Ces fonctions sont généralement remplies par un ministère de la Gouvernance ou de la réforme administrative, un ministère de l'Intérieur, et/ou un ministère de la Justice. Si cette revue s'intéresse aux seules réformes en vue du Gouvernement Ouvert, ces dernières s'inscrivent dans un agenda gouvernemental de réformes plus large, et sont articulées avec beaucoup d'autres. Le Centre du Gouvernement coordonne les contributions des divers ministères et services impliqués dans les réformes complexes ou stratégiques.

La coordination par le Centre du Gouvernement du Parlement, des ministères compétents, des autorités et des régions

Le premier mode d'implication du Centre du Gouvernement est de collaborer avec les ministères sectoriels concernés pour concevoir et développer les politiques sectorielles et les priorités transversales au service de la vision stratégique nationale, en veillant à assurer une cohérence dans l'action des différents ministères. Parvenir à ce que l'action de l'État soit véritablement transversale reste un objectif ambitieux pour de nombreux pays de l'OCDE, tant il n'est pas évident pour l'État de montrer une cohérence constante dans la formulation et la mise en œuvre de politiques multisectorielles très complexes au service d'une vision globale bien définie. L'OCDE, reconnaissant cette difficulté et tirant les leçons des expériences des pays membres dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des stratégies nationales, est parvenu à synthétiser des pratiques fluctuantes dans ce domaine. Cette synthèse appuie les États qui entreprennent de renforcer la cohérence politique et d'atteindre les buts souhaités.

En matière de cohérence pour les unités du Centre du Gouvernement, l'une des clés est de parvenir à se coordonner entre elles de manière efficace, ce qui est difficile même lorsqu'elles appartiennent à la même

institution. Quand un projet de loi est par exemple soumis au Conseil des ministres pour être examiné, et le cas échéant adopté, une analyse de l'impact de la réglementation doit être proposée. De la même manière, la gestion stratégique des ressources humaines de l'administration est étroitement liée à sa gestion budgétaire, dans la mesure où la gestion budgétaire axée sur la performance requiert des responsables et des gestionnaires de haut niveau, capables de recourir aux récompenses et aux sanctions pour mobiliser leurs équipes au service des résultats désirés, tout en respectant les objectifs budgétaires fixés pour leurs agences dans le budget national.

La continuité du CG exige que les institutions qui le composent qu'elles soient pérennes malgré les cycles électoraux. Ces institutions doivent être capables de résister aux aléas des cycles politiques de façon à répondre correctement au défi de la mise en œuvre de stratégies de long terme et de munir les gouvernements entrants de conseils. Cette stabilité des fonctions centrales et des structures qui les abritent, renforcera la confiance de la population dans la capacité de l'État à prendre au sérieux la vision stratégique qu'il affiche, même si celle-ci est modifiée au gré des changements des gouvernements, et dans la capacité du pays à faire progresser cette vision partagée par les citoyens au cours du temps. En outre, toutes les institutions du CG et d'autres acteurs clés du gouvernement doivent partager une position commune sur les objectifs stratégiques transversaux du gouvernement, afin d'atteindre les résultats stratégiques sans gaspillage de ressources. L'intérêt général est desservi lorsqu'une institution gouvernementale échoue dans ses efforts pour mettre en œuvre la politique définie par le CG, ou lorsqu'une entité gouvernementale est en mesure d'en fragiliser d'autres dans la poursuite des objectifs stratégiques de l'État.

C'est dans cet esprit que les entités de surveillance internes et externes de l'État devraient être capables d'interagir avec les institutions du CG de manière à montrer au gouvernement, aux législateurs et aux citoyens que la vision stratégique est mise en œuvre conformément au plan. Ces entités doivent pouvoir confirmer que les institutions du CG et d'autres acteurs majeurs du secteur public adhèrent à cette vision, et informer régulièrement les citoyens des avancées observées. Dans plusieurs pays européens, l'autorité suprême de contrôle et de vérification donne régulièrement et publiquement son avis non seulement sur l'efficacité de telle ou telle politique, mais aussi sur leur contribution à l'avancement de la vision stratégique du pays telle qu'exprimée par le gouvernement.

Le passage en Tunisie d'une dictature à un régime qui place les intérêts des citoyens avant toute chose, implique un changement de la manière dont le Centre du Gouvernement fonctionne et des objectifs stratégiques qu'il

poursuit. L'application d'approches nouvelles, plus ouvertes et participatives, du fonctionnement du gouvernement, depuis le centre jusqu'aux services rendus aux citoyens, n'est pas nécessairement liée à la formulation d'une nouvelle stratégie, mais en l'occurrence, cette dernière et l'application de nouvelles approches se trouvent étroitement liées.

Après une longue et difficile transition, s'étendant sur plus de trois ans, les citoyens sont légitimement impatients de voir les nouveaux contours de la Tunisie se préciser.

Les contraintes liées à la rareté des ressources, qui pèsent sur le gouvernement intérimaire rendent encore plus difficiles la mise en place de réformes profondes pour le compte des citoyens. Ceux-ci doivent donc participer à faire des choix difficiles pour montrer qu'ils comprennent et acceptent les limites très concrètes auxquelles est confronté le gouvernement. Ils doivent aussi percevoir les progrès réels du pays vers une nouvelle manière de fonctionner. Les réformes du Gouvernement Ouvert peuvent répondre à ces deux exigences.

L'allocation des ressources humaines – notamment des agents de haut niveau –, et financières à la réalisation du Gouvernement Ouvert, sera un indicateur important de la volonté du nouveau gouvernement de changer.

Encadré 1.2. Aperçu de la structure et des fonctions du Cabinet fédéral allemand

Le Cabinet est composé du Chancelier et – à l'heure actuelle – de 15 ministres fédéraux. En principe, les réunions du Cabinet ont lieu chaque semaine, souvent le mercredi matin. Le Cabinet est l'autorité finale pour la prise des décisions. Conformément aux règles de procédure du Gouvernement fédéral, toute question d'importance nationale ou internationale, qu'elle soit politique, économique, sociale, financière ou culturelle, doit être posée pour examen et décision. Ceci inclut :

- tous les projets de loi
- tous les projets d'ordonnance du Gouvernement fédéral et d'autres politiquement importantes
- toutes les affaires concernant les relations avec les organes législatifs (*Bundestag, Bundesrat*)
- les initiatives, programmes d'action, rapports
- les personnels importants et les promotions des fonctionnaires.

Encadré 1.2. Aperçu de la structure et des fonctions du Cabinet fédéral allemand (suite)

Le Cabinet prend généralement ses décisions de manière consensuelle, comme un organe collégial. L'approbation par le Cabinet est implicite dès lors qu'aucune objection n'est faite. Tout désaccord formel entre les ministères compétents doit être résolu avant soumission d'un projet de loi au Cabinet. Le vote formel y est donc peu répandu.

Les réunions régulières des Secrétaires d'État de tous les ministères, présidées par le chef de la Chancellerie, qui ont lieu deux jours avant celles du Cabinet, constituent un instrument important pour la préparation de ces dernières réunions. Dans ce cadre, tous les points à l'agenda sont discutés pour aplanir les conflits résiduels.

Contrairement à d'autres pays, les comités permanents du Cabinet n'ont pas en Allemagne un rôle majeur dans la prise de décision. Il en existait quelques-uns chargés de questions spécifiques dans le passé, mais ils se réunissaient rarement. Seul le Conseil fédéral de sécurité (*Bundessicherheitsrat*) est en pratique important. Il traite en particulier de l'exportation d'armes. Il inclut le Chancelier, le chef de la Chancellerie et divers ministres ; il se réunit pour traiter de questions *ad hoc*. Le comité permanent sur l'Économie se réunit pour préparer le Rapport économique annuel du Gouvernement fédéral.

En-dessous du niveau du Cabinet existent différents groupes permanents des Secrétaires d'État, présidés par le chef de la Chancellerie. Ils traitent de questions particulières comme le développement durable (pour ce qui est appelé le « Cabinet vert »), des questions communautaires ou la réduction des pesanteurs bureaucratiques.

Source : OCDE (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, Examens de l'OCDE sur la Gouvernance Publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

Au-delà de la coordination : la gestion du changement et le concept d'« État stratégique »

Les mesures de gouvernance requises pour renforcer l'ouverture et la transparence du gouvernement, supposent de modifier la manière dont ces attributions clés du gouvernement fonctionnent en matière de gestion budgétaire et changement de la réglementation. Ces attributions impliquent tout le gouvernement, du Premier ministre aux derniers agents. Elles impliquent le Parlement et le système judiciaire aussi bien que l'exécutif. Un changement réel, allant au-delà des slogans, exige une gestion du changement effective.

Une évolution de la culture de gouvernance sera plus importante que de nouveaux plannings ou des procédures révisées. La culture de la décision à huis clos et de la négociation entre les seules élites doit laisser la place à une culture d'ouverture et d'engagement actif de tous les citoyens tunisiens. Le secret facilitant la corruption et le favoritisme, doit céder le pas devant la prise de conscience que le travail du gouvernement est l'affaire de tous. Chaque citoyen, et pas seulement les technocrates professionnels, apporte un savoir et une expertise utiles à la construction de la nouvelle Tunisie. Tirer profit de cette expertise suppose que de nouveaux mécanismes de consultation soient planifiés et appliqués, sur la base d'un partage d'informations qui n'étaient hier accessibles qu'au gouvernement.

Ce chapitre aborde les méthodes de gestion du changement intégrée, visant à concevoir et à mettre en œuvre une stratégie multisectorielle et transversale du Gouvernement Ouvert. Cette stratégie n'a pas pu être réellement mise en œuvre par le gouvernement intérimaire de Tunisie, mais des progrès réels et importants doivent être réalisés très rapidement sous la responsabilité du nouveau gouvernement.

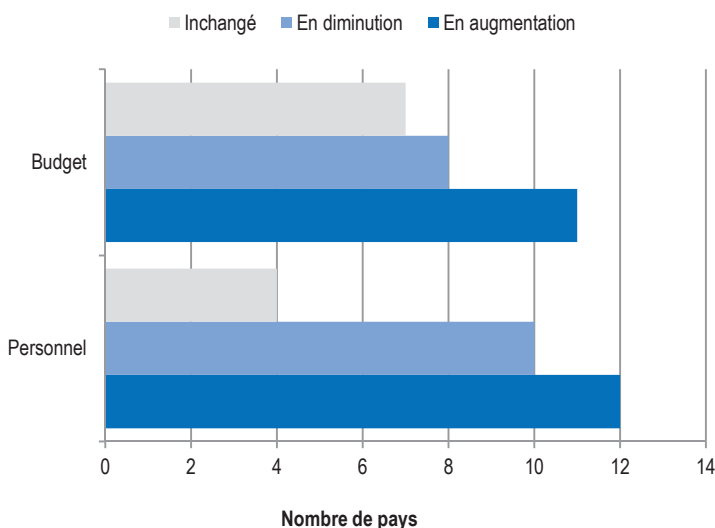
L'approche présentée ci-dessous est fondée sur l'expérience des pays de l'OCDE dans la mise en œuvre de réformes complexes. Cette expérience suppose que l'adoption d'une stratégie interministérielle cohérente, qui mette en place des mécanismes favorisant et renforçant la coordination et embrasse une approche transversale, sera cruciale pour la réalisation d'un gouvernement plus ouvert et transparent en Tunisie. Les leçons tirées des précédentes Revues de la gouvernance publique de l'OCDE, présentées dans le rapport *Réussir la réforme*, suggèrent qu'une gestion effective du changement peut représenter un vecteur majeur de l'ouverture du gouvernement (OCDE, 2010). Cette expérience suggère, en outre, que le succès de la gestion du changement peut favoriser cette ouverture, et que celui-ci dépend d'un volontarisme et d'institutions forts, de la hiérarchisation et la planification des réformes, et de l'efficacité avec laquelle les acteurs de la réforme interagissent avec les groupes d'intérêt susceptibles de s'opposer aux changements des politiques publiques.

Une réforme concluante suppose la construction d'un consensus entre les principaux acteurs, au sein et à l'extérieur du gouvernement, pour changer la manière dont l'administration publique envisage son propre rôle et encourager une réelle implication des principaux acteurs publics et privés, ainsi que des citoyens. Les réformateurs – au sein et hors du gouvernement – qui représentent des intérêts variés, doivent se réunir et discuter sous la direction du CG, pour garantir d'une façon collective, la bonne compréhension de la vision stratégique du Gouvernement Ouvert et l'existence d'un large consensus social sur les objectifs du GO et les moyens de d'atteindre ce dernier. La compréhension du rôle crucial du CG dans la

médiation entre les différentes institutions et dans l'orientation du gouvernement, est généralisée et a régulièrement crû dans les pays de l'OCDE, ce qui montre que davantage de ressources humaines et financières ont été allouées récemment et notamment ces cinq dernières années (graphique 1.1).

Graphique 1.1. L'évolution de la taille et des ressources
du Centre du Gouvernement

2007-2012



Source : OCDE (2013b), « Notes de session, 32ème réunion des Hauts responsables des Centres du Gouvernement », Santiago, 23-25 octobre, www.oecd.org/gov/cog-2013-session-notes-eng.pdf.

La coordination au sein du gouvernement est le principal facteur contribuant à une gestion du changement efficace et cohérente en faveur d'un Gouvernement Ouvert et transparent – c'est le cas dans tout domaine des politiques publiques. Une telle coordination doit être fondée sur un consensus autour de la vision stratégique, des stratégies à mettre en œuvre, des outils à utiliser et des rôles et responsabilités de chaque acteur. Un cadre solide d'évaluation de la performance du CG, des objectifs, et des indicateurs clairs pour mesurer les progrès, ainsi qu'un système efficace de communication avec les citoyens, sont déterminants.

Ces fonctions de coordination sont généralement assurées par les institutions du Centre du Gouvernement ; elles sont confiées à une unité particulière, mais en coordination avec d'autres composantes du CG :

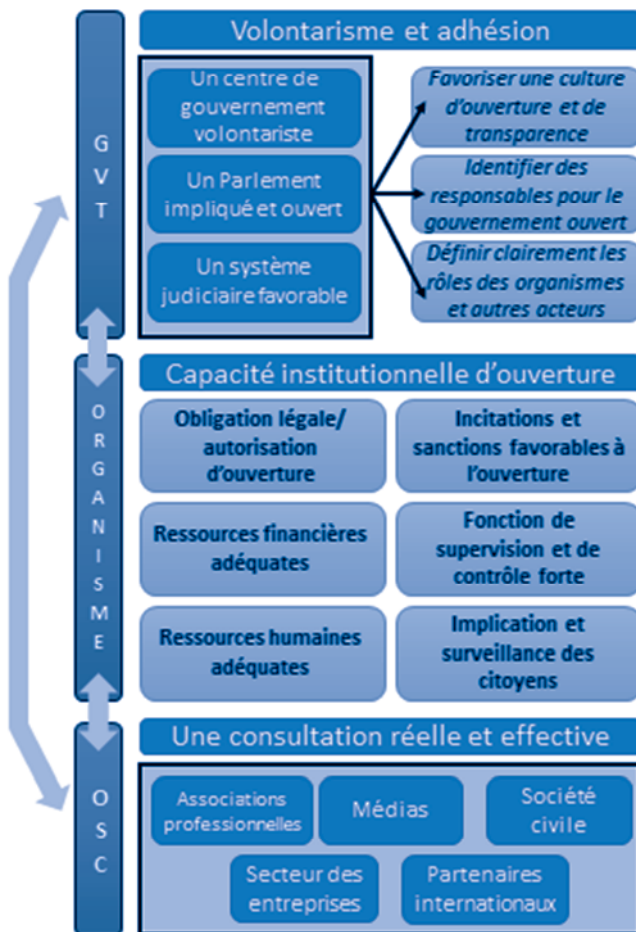
1. Le gouvernement central fait fonction de point focal conduisant la définition et le pilotage d'une stratégie nationale. Son rôle est de mobiliser et catalyser les changements requis par la stratégie au moyen d'une mise en cohérence des organismes publics. À cette fin, le CG doit rassembler les principaux acteurs et leurs capacités respectives ; il doit introduire dans le même temps de nouveaux processus renforçant la responsabilité, la planification et la prospective stratégiques, l'engagement collectif, et la communication au sein du gouvernement et avec les groupes d'intérêt extérieurs, y compris la société civile.
2. Le GC fait la preuve de son engagement vis-à-vis du Gouvernement Ouvert au moyen de la mise à l'épreuve et l'adaptation des *pratiques innovantes*, ce qui contribue directement au changement de culture et à la promotion d'une ouverture de tout le gouvernement. L'innovation placée au service du Gouvernement Ouvert implique de mobiliser les citoyens, les entreprises et les acteurs du secteur public et de la société civile, d'une manière qui reconnaît l'importance de chacune de leurs contributions. Dans cet objectif, le CG doit faire en sorte que les ressources requises en matière de TI, notamment Internet, sont disponibles. Ces technologies permettent une meilleure mobilisation des citoyens sur tous les aspects de la gouvernance, comme l'offre de services publics (transactions et information électronique améliorées), une approche inclusive des politiques de développement, et la responsabilisation de la société au moyen d'une compréhension approfondie des attributions gouvernementales et d'une volonté constante de les évaluer.

Propositions au gouvernement tunisien pour renforcer le Centre du Gouvernement pour le bénéfice du Gouvernement Ouvert

Sur la base des postulats précédents, les sections qui suivent envisagent les actions que le gouvernement tunisien pourrait engager pour renforcer ses capacités de direction, les structures et mandats organisationnels du CG, ainsi que la gestion de la coordination/du changement, pour relever ainsi le défi transversal du Gouvernement Ouvert.

En renforçant la mission de son gouvernement, la Tunisie pourrait améliorer la cohérence de sa stratégie gouvernementale d'ensemble consistant en la mobilisation des ressources requises pour construire des partenariats effectifs avec les principaux acteurs publics, privés et de la société civile, comme indiqué dans le graphique 1.2. Ces partenariats doivent reconnaître dans la stratégie, la place des citoyens (entreprises et médias, compris), des agents du service public, quelles que soient leurs institutions d'appartenance et leurs organisations respectives.

Graphique 1.2. **Résumé des besoins en matière de mise en œuvre du Gouvernement Ouvert en Tunisie**



La stratégie de gestion du changement doit aussi partir du postulat que beaucoup de progrès ont été faits depuis la Révolution, en matière d'ouverture gouvernementale en Tunisie, au premier rang desquels l'adoption de la Constitution et la clarification des rôles et des responsabilités des acteurs nouveaux et existants dans le domaine du GO. La création du *Comité de pilotage puis de la commission consultative mixte du Gouvernement Ouvert*, présidé par le Secrétariat d'État en charge de ce dossier au sein de la présidence du gouvernement et incluant des représentants des ministères et des organisations de la société civile concernés, a installé une institution importante pour la coordination d'une stratégie globale du Gouvernement Ouvert.

Propositions pour impulser une direction favorable au Gouvernement Ouvert au sein du CG

Pour renforcer davantage l'appareil de gouvernance au service du Gouvernement Ouvert, notamment en vue d'assurer une coordination réelle à l'échelle du gouvernement et suivre l'évolution de la performance, les mesures suivantes peuvent être envisagées par le gouvernement tunisien :

- **Maintenir un engagement et une direction en faveur du GO au plus haut niveau.** En plus de fournir les ressources nécessaires pour construire et pérenniser une configuration institutionnelle solide au sein du CG, l'implication du chef du gouvernement sera requise à différentes étapes du processus du Gouvernement Ouvert, en signe de volontarisme et d'implication. Le Secrétaire d'État dispose de pouvoirs plus limités que le chef de gouvernement pour susciter une action efficace des autres entités du CG, comme l'Assemblée, le ministère des Finances et d'autres ministères de premier plan (Justice, Intérieur, etc.). Sans un soutien réel et manifeste aux plus hauts niveaux politiques, il ne sera pas en mesure de susciter une action interministérielle délibérée, concertée et constante pour mettre en œuvre le Plan.
- **Charger explicitement la Commission Consultative Mixte de la formulation d'une stratégie transversale intégrée pour le Gouvernement Ouvert**, et la soumettre à l'approbation du gouvernement. Cette stratégie devrait se fonder sur les stratégies existantes dans ce domaine, notamment la *Vision pour la lutte contre la corruption*, la *Stratégie de lutte contre la corruption*, et le *Plan d'action pour l'accès à l'information*, tous confiés à la présidence du gouvernement. La formulation d'une stratégie GO représente une opportunité de renforcer les liens entre ces stratégies.

- **Fournir des ressources suffisantes pour mener à bien le mandat du GO.** Une réelle coordination par l'unité au sein de la présidence du gouvernement, responsable de l'appui à la Commission Consultative Mixte, supposera davantage de ressources que celles déjà allouées pour coordonner effectivement les stratégies mentionnées et assurer une coordination à l'échelle de tout le gouvernement. Le renforcement des capacités politiques, humaines et financières au sein de la résidence pour le GO serait un indice fort de l'intérêt du gouvernement pour un Gouvernement Ouvert et transparent.
- **Recenser les précédentes initiatives et réaffirmer la volonté de parvenir à des résultats perceptibles.** Les acteurs de la société civile consultés par l'OCDE à l'occasion de la mission d'examen par les pairs, ont insisté sur le fait que les initiatives n'avaient pas encore atteint leurs objectifs préconisés. Ils ont aussi indiqué la faible prise en compte de leurs propositions, commentaires et suggestions par le gouvernement en matière de réformes du GO. Si on considère que les engagements du gouvernement pourraient se concrétiser davantage, il serait utile de ne pas prendre en compte les engagements passés et de proposer des engagements plus réalistes, dans le cadre du Plan d'action OGP (et d'autres documents, si nécessaire). Il est nécessaire de donner un signal clair reconnaissant qu'une partie des promesses n'a pas été tenues, d'esquisser de nouveaux engagements et d'impliquer la société civile et les entreprises dans leur concrétisation. Sans cet effort d'inventaire et de révision des plans existants, la crédibilité de l'initiative GO peut être minée de manière définitive.

Le rôle du Centre du Gouvernement dans la mise en œuvre d'un Gouvernement Ouvert : maintenir la dynamique à court terme

Des réformes majeures de la gouvernance comme le Gouvernement Ouvert posent des problèmes particuliers au Centre du Gouvernement, dans la mesure où il s'agit de réformes à l'échelle du gouvernement entier (exigeant l'implication active de la majeure partie des organismes administratifs) qui impliquent la plupart des fonctions clés du gouvernement, du processus budgétaires et des finances publiques, à la gestion des ressources humaines et aux communications. Elles peuvent appeler des changements dans la législation et la réglementation pour réguler la manière dont le gouvernement interagit avec les citoyens (quelle information est fournie et comment, par exemple) aussi bien que des changements affectant les nombreux processus et procédures intégrant la

consultation et impliquant les citoyens comme co-créateurs actifs du travail du gouvernement.

Pour rassembler les diverses capacités existant au sein du CG, de sorte qu'il fonctionne comme une structure flexible de gestion des initiatives du Gouvernement Ouvert, il est nécessaire de réarticuler les responsabilités habituellement cloisonnées qui régissent le travail du gouvernement. La mise en place d'une Stratégie du Gouvernement Ouvert et d'un Plan de mise en œuvre, ambitieux mais réalistes, faciliterait considérablement la tâche du gouvernement ; ils intégreraient les engagements du Plan d'action de l'OGP, sans forcément s'y limiter³. La mise en œuvre de ce plan stratégique transversal devrait être appuyée, suivie et ses résultats rapportés aux partenaires, au sein du gouvernement et au-delà. Une consultation avec de nombreux partenaires internes et externes devrait être mise en œuvre. Une telle coordination sous la conduite du CG implique généralement autant d'activité de la part des unités mêmes du CG, qu'entre le CG et les ministères et organismes, autorités locales, acteurs du secteur privé et citoyens concernés. Cette coordination doit être pérenne. L'expérience de l'OCDE indique que la capacité de coordination est décisive pour le succès de la réforme ; il s'agit de l'un des éléments structurants d'un État Stratège.

C'est d'abord le ministère de la Gouvernance et de la lutte contre la corruption qui a été chargé de traduire la participation de la Tunisie à l'OGP à des faits. Cette institution a ensuite été réorganisée au début 2014 et remplacée par un Secrétariat d'État pour la Gouvernance et la Fonction publique. L'impact de cette restructuration sur la formulation et la mise en œuvre de la stratégie du GO, dépend largement du soutien et de l'implication du chef de gouvernement et de ses équipes au sein du CG. La structure mise en place pour gérer ces activités aura cependant un effet considérable sur la capacité du pays d'entretenir l'élan des hauts responsables de l'administration, de la société civile et d'autres partenaires.

Cette section examine une gamme d'alternatives pour organiser la supervision du CG et sa direction stratégique des réformes de la gouvernance en faveur du Gouvernement Ouvert en Tunisie, sur la base de l'hypothèse que la structure existante, assignant la principale responsabilité au Secrétariat d'État et désignant le Comité de Pilotage ou la Commission Consultative Mixte du Gouvernement Ouvert comme principal mécanisme de coordination, sera maintenue.

La discussion part du principe que le nouveau gouvernement aura besoin d'entrer en action très rapidement après sa création, pour entretenir l'élan existant et renforcer le Gouvernement Ouvert à court terme. Le gouvernement intérimaire encore en place doit de son côté être réactif aux besoins prospectifs du gouvernement à venir et poser les bases d'un progrès

constant. Cette dualité rend nécessaires des mécanismes et un travail préparatoires sur les moyens de préserver la flexibilité qui permettra au nouveau gouvernement de réviser le programme en accord avec la politique et les priorités de programmation qu'il adoptera. Il existe néanmoins un besoin urgent de maintenir la dynamique de mise en œuvre du GO pour éviter toute perte de temps, tirer profit des opportunités d'expérimentation et d'apprentissage au moyen de projets pilotes, et de montrer à la population que le Gouvernement Ouvert est en train de devenir une réalité. Une approche volontariste de la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert contribuera à une meilleure préparation des prochaines étapes de la stratégie du Gouvernement Ouvert, et ira au-delà de la programmation pilote pour mettre en œuvre le Gouvernement Ouvert à tous les niveaux et dans tous les secteurs du gouvernement.

Dans ce contexte, la mise en œuvre du Plan d'action de l'OGP représente l'opportunité d'une consultation et d'un dialogue ample au cours des prochains mois. Cette consultation devrait impliquer celles des parties qui pourraient intégrer le nouveau gouvernement et d'autres groupes d'intérêts – dont le service public et la société civile, le milieu des entreprises et les bailleurs de fonds –, qui sont incontestablement nécessaires aux prochaines étapes.

Au moment de la rédaction de ce rapport, il semble très probable qu'après la formulation du Plan d'action tunisien de l'OGP en septembre 2014, la Tunisie ait commencé sa mise en œuvre. Afin de garantir cette dernière, une approche basée sur des consultations approfondies avec les citoyens, devrait être adoptée pendant la mise en œuvre et son évaluation...

En dépit des incertitudes concernant la période de transition en cours, il est vital que des actions concrètes soient prises au cours du premier semestre de l'année 2015. Une suspension des activités ne ferait qu'accroître les inquiétudes de la société civile et d'autres observateurs concernant l'absence de suivi de la réforme. Bien que les principales initiatives ne pouvaient pas être réalisées dans un délai aussi court sous la charge du gouvernement intérimaire, beaucoup de mesures importantes sont susceptibles d'être adoptées rapidement pour faire avancer le suivi du Plan d'action et préparer la voie à des succès plus conséquents, une fois le nouveau gouvernement en place. Voici quelques-unes parmi ces mesures :

- **L'inventaire des progrès concernant les principales réformes.** Une évaluation des initiatives de réforme a démarré au cours des dernières années ; elle constituerait une base saine pour l'identification des éléments du plan d'action. Elle pourrait inclure des plans d'action pour l'accès à l'information et la lutte contre la corruption, ainsi que des progrès en ce qui concerne par exemple

l'introduction d'une budgétisation axée sur la performance. La société civile pourrait aussi utiliser l'opportunité qui lui a été donnée par les élections anticipées à la fin de l'année, de sensibiliser à ces questions et de presser les candidats à prendre des engagements en matière de Gouvernement Ouvert.

- **Préparation du budget de 2015.** Plusieurs des rapports budgétaires les plus importants ne sont aujourd'hui pas disponibles en Tunisie, ce qui incite à faire pression pour y remédier au cours des prochains mois. En outre, un nouveau cycle budgétaire doit commencer aussi vite que possible, si le pays veut être mené avec plus de transparence et de consultation que le précédent processus d'approbation par la seule Assemblée. Ce budget pourrait, par ailleurs, être caractérisé par l'intégration des financements alloués à la réforme en vue du Gouvernement Ouvert.
- **La mobilisation et la coordination des ressources des bailleurs de fonds.** Étant donné les délais existant entre les propositions de subventions des bailleurs (publics et privés) et le décaissement des financements, il serait très utile de préparer dès maintenant diverses propositions, de manière à assurer que ces ressources seront disponibles lors de la programmation du Gouvernement Ouvert par le nouveau gouvernement issu des élections. Les domaines dans lesquels les bailleurs de fonds pourraient intervenir sont la formation des parlementaires et leurs assistants, l'élaboration des stratégies de sensibilisation des citoyens qui n'ont pas accès à internet, la formation des fonctionnaires au nouveau code de conduite, la mise en réseau des comités de surveillance citoyenne dans les petites villes et l'intégration d'un plus grand nombre de mesures de la performance dans le prochain cycle de budget citoyen, entre autres possibilités.

L'organisation des institutions du CG tunisien est à l'image de l'agenda général des réformes qui doivent être entreprises pour la modernisation de l'État tunisien, et la satisfaction des attentes des citoyens pour une gouvernance réactive. Ceci a conduit à la prolifération d'unités au sein de la présidence du gouvernement intérimaire, chaque réforme étant confiée à une unité distincte. Le site internet de la présidence du gouvernement recense 39 unités et sous-unités, depuis le cabinet du Premier ministre jusqu'à la direction générale de la privatisation. Vingt un d'entre elles semblent jouer un rôle dans le Gouvernement Ouvert : promouvoir la transparence et l'intégrité sur les marchés publics, communiquer avec les citoyens, renforcer l'administration électronique, etc.

Encadré 1.3. Structures de la présidence du gouvernement

- le Chef du gouvernement
- le Ministre auprès du Chef du gouvernement, chargé de la coordination et du suivi des affaires économiques
- le Secrétaire d'État auprès du Chef du gouvernement, chargé de la gouvernance et de la fonction publique
- le Secrétaire général du gouvernement
- le Chargé de mission auprès du Chef du gouvernement, pour la supervision de la Commission supérieure des marchés et du comité de suivi et d'enquête
- le Directeur de cabinet du Chef du Gouvernement.

Sont rattachées au Directeur de cabinet les structures ci-après :

- la cellule diplomatique
- la cellule du protocole
- la cellule d'information et de presse
- la cellule centrale d'encadrement des investisseurs
- le bureau d'ordre central
- la direction générale des services communs
- les services du conseiller juridique et de la législation
- le comité général de la fonction publique
 - la direction générale de l'administration et de la fonction publique
 - la direction générale de la formation et du perfectionnement
 - le bureau de l'organisation des services publics.
- le comité du contrôle général des services publics
- la direction générale des réformes et prospectives administratives
 - unité de l'administration électronique
 - l'unité de prospective et de veille administrative
 - l'unité de la qualité et des prestations administratives.
- le bureau central des relations avec le citoyen
- la direction de la qualité du service public
- la cellule de programmation et de suivi de l'action gouvernementale
- la direction générale du contrôle des dépenses publiques

Encadré 1.3. Structures de la présidence du gouvernement (suite)

- la commission supérieure des marchés
 - la commission spécialisée des marchés des bâtiments et de génie civil
 - la commission spécialisée des marchés des technologies de communication, de l'informatique, de l'électricité et de l'électronique
 - la commission spécialisée des marchés des matières premières et des produits revendus en l'état
 - la commission spécialisée des marchés relatifs aux commandes diverses
 - l'observatoire national des marchés publics (ONMP).
- le comité de suivi et d'enquête
- le comité de règlement amiable des litiges
- la direction générale des études économiques, financières et sociales
- le comité des contrôleurs d'État
- l'unité du suivi de l'organisation des établissements et des entreprises publics ; l'unité du suivi des systèmes de productivité dans les établissements et les entreprises publics
- la direction générale de la privatisation.

Source : Portail de la Présidence du Gouvernement (2014), « Présidence du Gouvernement : Organisation », www.pm.gov.tn.

Bien que la réforme de ces structures aille bien au-delà de l'objectif de cette revue, il est utile de préciser que le problème de coordination que pose le GO, existera aussi bien au sein de la présidence du gouvernement qu'entre elle et les autres unités du CG. La programmation du Gouvernement Ouvert devra en outre, coïncider avec d'autres réformes complexes parallèles, notamment celles imposées par la nouvelle Constitution, telle que la décentralisation. Ceci plaide en faveur de choix stratégiques pour identifier les mesures du GO qui peuvent avoir un effet visible sur la vie des citoyens et leurs perceptions de la réactivité du gouvernement à leur égard, sans pour autant faire peser de trop lourdes contraintes sur les ressources et le personnel limités au sein de la présidence du gouvernement.

Propositions pour la coordination de la réforme en vue du Gouvernement Ouvert sous le gouvernement issu des élections de fin 2014 : une perspective de gestion du changement

La précédente discussion a examiné les options pour les actions à mener à court-terme en vue du renforcement de la fonction de support du Gouvernement Ouvert, et suggéré diverses actions de court-terme qui pourraient être intégrées ou entreprises pour le suivi du Plan d'action, tout en respectant le calendrier prévu. Cette section propose un modèle plus complet sur la manière dont la fonction existante de support du Gouvernement Ouvert, peut être organisée pour répondre au besoin de coordination transversale du gouvernement. Elle adopte, pour ce faire, une perspective de gestion du changement et examine la façon avec laquelle les structures comme les mandats ainsi que la fonction de coordination, pourraient être améliorées de manière stratégique et rationnelle. Si toute la revue est fondée sur l'expérience de l'OCDE en matière de gestion des réformes, la section mobilise plus particulièrement ces connaissances des recherches extensives menées dans le cadre des Revues de la gouvernance publique de l'OCDE.

Faire des principes et pratiques du Gouvernement Ouvert la norme au sein de l'administration tunisienne, exigera dans les années à venir un véritable changement de culture, ainsi que la définition de très nombreux mécanismes d'examen nouveaux, procédures et normes. Un élément déterminant de ce processus de changement sera le renforcement de l'implication d'acteurs extérieurs à l'exécutif, dont la société civile et l'Assemblée. Ce processus a été lancé et a persisté lors du mandat du gouvernement intérimaire, mais ne prendra toute sa dimension qu'avec le premier gouvernement issu des élections, comme le prévoit la Constitution de 2014 ; c'est à ce dernier qu'il appartiendra de relever les défis que contient ce document historique. Cette section examine les propositions de renforcement de la coordination et de gestion du changement une fois ce gouvernement entré en fonction.

Le gouvernement tunisien, au travers des structures composant le Centre du Gouvernement, semble bien préparé à formuler et mettre en œuvre une stratégie du Gouvernement Ouvert, mais manque de ressources et de canaux suffisants pour une bonne coordination de cette stratégie. Une telle coordination est, par ailleurs, cruciale pour formuler et appliquer une stratégie multisectorielle, transversale, et qui prenne en compte les citoyens et les niveaux infranationaux. Cette coordination sera l'un des ingrédients les plus décisifs de la formulation et la mise en œuvre d'un cadre efficace d'évaluation de la performance de la stratégie ; La coordination permettra d'attester la responsabilité à l'égard des citoyens.

Une réflexion transversale, qui sait passer outre la propension au cloisonnement de toute institution prise individuellement, est une condition *sine qua non* qui s'impose à tout gouvernement soucieux de faire aboutir une réforme, qu'il s'agisse d'introduire une stratégie multisectorielle ou des réformes plus ciblées. Une meilleure coordination dans la formulation et la mise en œuvre de ces stratégies, implique l'existence d'un environnement de gouvernance favorisant l'innovation politique, soutenu par une direction institutionnelle qui encourage cette innovation, et assurant systématiquement les liens entre les principaux acteurs.

- **Les champions du Gouvernement Ouvert.** Pour garantir que la stratégie du GO soit bien ancrée dans un cadre efficace d'analyse de la performance et de la responsabilité, le chef du gouvernement tunisien devrait inciter à identifier et renforcer les dirigeants institutionnels les plus impliqués dans la mise en place du Gouvernement Ouvert. Il devrait travailler avec ces dirigeants impliqués pour constituer une équipe transversale orientant la mise en œuvre du GO. Ces dirigeants, qu'on pourrait qualifier de « champions » des acteurs compétents du domaine, les appuieraient dans leurs interactions avec le gouvernement central, les autorités locales, les OSC et les citoyens. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles institutions ou de bureaucratiser davantage l'appareil de l'État. Il s'agit au contraire de valoriser le rôle de direction des acteurs déjà mandatés, et de les doter de l'appui explicite au plus haut niveau politique, traduit par la mise à leur disposition de l'expertise et des ressources du gouvernement central.

En identifiant ces champions du GO dans les organismes prioritaires, le Chef du gouvernement pourrait envoyer un message fort d'appui au GO, tant aux acteurs du CG qu'aux autres entités administratives concernées ; il montrerait ainsi la preuve que le Gouvernement Ouvert est considéré comme une stratégie transversale au cœur de la modernisation de l'administration tunisienne, qui vise à la rendre plus responsable à l'égard des citoyens. Ce signal pourrait être confirmé à court-terme par l'appui concret offert aux champions du GO, à commencer par le Secrétariat d'État, sous la forme de ressources humaines et financières plus importantes.

Dans le même temps, il est d'intérêt pour le gouvernement tunisien de renforcer les structures de mise en œuvre du Gouvernement Ouvert, pour permettre un effort sur plusieurs années. Ces actions pourraient se fonder sur les étapes déjà franchies, afin d'impliquer les partenaires intérieurs et extérieurs au gouvernement central, notamment les ministres des Finances, de l'Intérieur, de la Justice, ainsi que les organismes de contrôle de l'État. Une approche envisageable comprendrait les éléments suivants :

- **La formulation d'une Stratégie nationale et d'un Plan de mise en œuvre détaillés du Gouvernement Ouvert.** La Commission Consultative Mixte du Gouvernement Ouvert devrait être chargée d'orienter la formulation d'une *Stratégie nationale et d'un Plan de mise en œuvre* du Gouvernement Ouvert. Ce plan compléterait le Plan d'action de l'OGP, en pointant des objectifs plus larges et de plus long-terme ; il s'appuierait sur les plans sectoriels existants, notamment les plans d'action relatifs à l'accès à l'information et à la lutte contre la corruption ou le cadre d'évaluation de la performance et de la responsabilité. Les expériences des autres pays membres de l'OGP ont montré qu'il était important de s'en tenir à un Plan d'action de l'OGP relativement court, qui ne compte pas plus d'une demi-douzaine de points. Ces points doivent être les objectifs les plus ambitieux et les plus symboliques de l'agenda national du Gouvernement Ouvert, bénéficiant de la visibilité internationale, du partage des connaissances et de la pression médiatique suscitée par l'OGP. La Stratégie nationale du Gouvernement Ouvert et le Plan de mise en œuvre devraient être plus larges, de plus long-terme, plus détaillés ; ils devraient inclure des actions pour chaque institution compétente, à tous les niveaux, notamment des réformes administratives élémentaires en matière de ressources humaines, de formation, etc. La conception de cette Stratégie et de ce Plan pourrait être prévue par le Plan d'action de l'OGP. Dans le cadre de sa conception, le gouvernement pourrait :
 - Charger la Commission Consultative Mixte du Gouvernement Ouvert et les Champions du GO de mettre en place et de gérer les mécanismes de suivi de la performance interministérielle de la Stratégie et du Plan de mise en œuvre, ainsi que des réformes et les projets liés, pour en mesurer les impacts et conséquences.
 - Allouer les ressources humaines et financières suffisantes à l'accomplissement du mandat sur les moyen- et long-termes (en plus des besoins immédiats prévus dans le Plan d'action de l'OGP).
 - Charger le Comité de travail, avec les autres directions administratives, comme l'Institut Nationale tunisienne de la Statistique (INS), de traiter et de ventiler les données nationales et régionales pour permettre une évaluation de la performance (certaines de ces données ont déjà été analysées par le ministère de l'Économie et des finances dans le cadre de ses initiatives de budgétisation fondée sur la performance).

- Définir une série d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre et des résultats des initiatives du Gouvernement Ouvert, pour contribuer à la hiérarchisation et à l'évaluation des politiques et des interventions, satisfaire les besoins variés des citoyens et renforcer la coordination avec la société tunisienne et la communauté internationale.
- Créer un Comité permanent du Conseil des ministres sur le Gouvernement Ouvert. Le gouvernement pourrait créer un comité permanent au sein du Conseil pour promouvoir des discussions de haut niveau sur la mise en œuvre, la facilitation du suivi et la supervision de la Stratégie, du Plan d'action et du Cadre d'évaluation.
- Associer de manière permanente le Comité permanent et les Champions aux partenaires des OSC pour des collaborations sur des questions particulières. Si les participants de la société civile au sein de la Commission Consultative Mixte forment, comme il a été suggéré, un groupe élargi des OSC et s'organisent selon les grands domaines d'action du GO, une coopération entre eux, le Comité permanent et les champions peuvent tout à fait contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'action de l'OGP, à l'évaluation continue de la performance et à l'organisation de consultations. Dans tous les cas, l'expérience de la Commission Consultative Mixte de l'OGP en matière de consultation, orientera utilement les consultations futures au moment où le gouvernement passera du niveau expérimental à la mise en œuvre globale.

Le Gouvernement Ouvert au niveau local. Les modalités de l'interaction du gouvernement avec les autorités locales, en ce qui concerne la formulation et l'application de la Stratégie, du Plan d'action et du Cadre d'évaluation, sont d'une importance considérable. Elles décideront, en effet, de la réactivité de la Stratégie aux besoins des citoyens, ainsi que de son opérationnalisation à tous les niveaux de l'administration. L'implication à l'échelle locale contribuera en outre, au suivi de la performance. Il serait, à cette fin, utile que l'Institut Nationale de la Statistique (INS) travaille avec le ministère de l'Économie et des finances et les ministères compétents, pour concevoir des indicateurs de performance nationale – par exemple, en matière de services de santé et d'éducation – transposables à l'échelle locale. L'objectif étant de parvenir à une mesure fiable de la performance aux niveaux national comme régional.

Jusqu'à ce que la nouvelle Constitution soit complètement mise en œuvre, les autorités infranationales, alors légitimes après les élections municipales qui se tiendront en 2015, auront un rôle à jouer qui est plus important que par le passé. Une fois que les élections municipales prennent lieu en 2015, que les agents locaux seront dotés des prérogatives que leur octroie la Constitution (en termes de capacités financières et de pouvoir de décision) et qu'ils prendront la direction de la conception des politiques, certaines autorités régionales et locales pourraient être chargées des approches du GO à l'échelle locale. Au cours du temps, ces expérimentations pourraient être intégrées à la Stratégie nationale et au Plan d'action, et donner lieu à des *Plans locaux du GO*, au moins dans des sites pilotes.

De tels Plans d'action locaux du GO pourraient renforcer les résultats des consultations générales avec les groupes économiques et les habitants. Ils alimenteraient également les plans de plus grande portée et faciliteraient le suivi de la performance des stratégies régionales et nationale, afin de mieux servir les objectifs du Gouvernement Ouvert, à tous les niveaux de l'administration.

Une stratégie de gouvernance à plusieurs niveaux. Alors que l'initiative en vue du Gouvernement Ouvert progresse, le gouvernement pourrait travailler avec les exécutifs infranationaux pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie de gouvernance à plusieurs niveaux⁴ coordonnée à la Stratégie nationale et au Plan d'action. Bien qu'une telle approche semble bien ambitieuse à un stade si précoce du développement d'une structure locale de gouvernance, il serait très souhaitable de placer ces nouvelles entités sur la voie de l'ouverture dès à présent. Au cours de la première année, ceci peut impliquer de recourir à des principes budgétaires transparents au niveau local, en commençant le cas échéant par des sites pilotes, puis en généralisant l'application dès que possible. La démarche pourrait aussi impliquer les comités de supervision citoyenne sur la qualité des services locaux, idéalement en associant d'autres localités dans une initiative de publication en ligne des statistiques comparées et d'échange des bonnes pratiques. Ultérieurement, des examens par les pairs pourraient être organisés pour encourager l'innovation et la diffusion des bonnes pratiques au niveau local.

Une stratégie de communication pour le Gouvernement Ouvert. Conformément aux principes du Gouvernement Ouvert, l'initiative GO doit représenter un modèle de communication avec la société. Cette communication doit rendre régulièrement compte aux citoyens de la performance de la Stratégie et des progrès enregistrés. Ceci implique que le gouvernement conçoive et mette en œuvre une *stratégie de communication* efficace. Une telle stratégie serait décisive pour l'entretien et le

renforcement de la dynamique en faveur des réformes du Gouvernement Ouvert, ainsi que pour l'information des citoyens sur les progrès accomplis par rapport aux idéaux et aux engagements de la Révolution en matière d'ouverture, de transparence et de participation. Les efforts faits pour améliorer la communication ont été réels dans divers ministères du gouvernement intérimaire, dont le secrétariat d'État de la gouvernance et la fonction publique – auparavant le ministère de la Gouvernance et de lutte contre la corruption – et l'Instance nationale de lutte contre la corruption, s'agissant des initiatives actuelles relatives à l'intégrité. Cela étant dit, davantage d'efforts pourraient être réalisés.

Comme cela va être précisé dans cette revue, il existe une véritable marge d'amélioration pour l'harmonisation et la normalisation des sites Internet du gouvernement, comme pour le niveau et la qualité de l'information qui y sont fournis. Certains pays ont mis en place un portail administratif unique, aisément accessible. Le Chili et le Brésil sont deux très bons exemples informant sur la manière avec laquelle des gouvernements ont imposés des normes communes aux sites Internet administratifs, facilitant leur usage et permettant une amélioration continue de la qualité et du contenu des sites.

Dans le même temps, la communication en ligne n'est pas suffisante, si l'on veut une diffusion à tous les Tunisiens. De nouvelles méthodes sont aujourd'hui appliquées pour rendre les technologies existantes, telle que la radio, plus efficaces pour une diffusion à des segments de la population relativement difficiles à atteindre, comme les femmes, les personnes âgées, les habitants des zones rurales et les personnes nécessiteuses. L'intégration des programmes radiophoniques et des communications par messages téléphoniques, peut ainsi combler le fossé numérique pour intégrer ces citoyens au débat. Les consultations futures autour du Plan d'action représentent une occasion de tester différentes manières de parvenir aux citoyens et de les impliquer, ce qui est très important si l'on veut rendre le gouvernement inclusif et ouvert.

Recommandations

La principale conclusion de cet aperçu de l'ouverture au sein du Centre du Gouvernement est que le gouvernement tunisien a posé les fondements des institutions, et accumulé l'expérience requise pour formuler et mettre en œuvre une initiative multisectorielle, large, en vue du Gouvernement Ouvert, mais qu'il lui reste beaucoup à faire à court- et à long-terme pour construire sur cette base un gouvernement véritablement ouvert.

Ce chapitre présente un certain nombre de propositions au gouvernement et à ses partenaires du GO. Parmi les plus importantes figurent les suivantes :

- Il serait conseillé au gouvernement de réaffirmer au plus haut niveau son appui politique au concept du Gouvernement Ouvert, et de nommer des champions institutionnels au sein des organismes les plus concernés, pour mener les efforts et renforcer la collaboration.
- Le travail de ces champions nécessite le soutien d'un Comité ministériel permanent pour assurer une coordination globale, à laquelle la Commission Consultative Mixte du Gouvernement Ouvert peut y contribuer s'agissant de coopération opérationnelle quotidienne. Les ressources humaines et financières nécessaires devront être allouées au Gouvernement Ouvert dans l'ensemble de l'administration.
- L'intervalle entre l'approbation historique de la Constitution de 2014 et l'élection d'un nouveau gouvernement a offert diverses occasions de construire un Gouvernement Ouvert en Tunisie, malgré les limites inhérentes à cette transition ; ces opportunités pourront être capitalisées de manière à poser des bases solides pour les actions futures dans le cadre de gouvernements issus des élections.
- Bien que la priorité du gouvernement intérimaire ait été de concevoir le Plan d'action de l'OGP, il serait utile que le nouveau gouvernement s'engage à formuler une Stratégie nationale et un Plan de mise en œuvre du Gouvernement Ouvert détaillés. En intégrant cet engagement au Plan d'action, le nouveau gouvernement démontrera son engagement avec une approche de long-terme et son sérieux dans la mise en œuvre d'amples réformes en vue du Gouvernement Ouvert dans le pays.
- Les initiatives en vue du Gouvernement Ouvert à l'échelle locale peuvent être engagées avant même la mise en place de la nouvelle structure; elles peuvent fortement améliorer les services fournis aux citoyens, et faire du Gouvernement Ouvert une expérience concrète pour tous les Tunisiens.
- La formulation et l'exécution d'une stratégie de communication susceptible de toucher tous les segments de la société tunisienne renforcerait la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert ainsi que l'engagement mutuel des citoyens et du gouvernement.

Notes

1. La doctrine de la responsabilité collective est considérée comme un principe fondamental des démocraties parlementaires. Elle repose sur l'idée qu'une décision du gouvernement, une fois prise, est considérée comme la décision de la totalité du gouvernement. Un ministre ne peut pas voter contre cette décision, pas plus qu'il ne peut, ni lui ni un haut responsable, critiquer cette décision. En outre, il est supposé que les membres du parti ou de la coalition au sein du Parlement, appuient cette décision, sauf dans le cas d'un vote de confiance. Voir Gay et Powell (2004).
2. L'OCDE définit l'État stratège comme celui dans lequel un gouvernement définit et oriente une vision nationale de long terme et identifie les problèmes internes et externes, au moyen d'un processus de prise de décision nourri par des données et une prospective stratégique. Un État stratège applique les principes et les outils suivants : *i*) la direction par les institutions du centre de gouvernement ; *ii*) la coordination et l'harmonisation des positions des institutions administratives ; *iii*) l'intégrité et la transparence dans toute l'administration ; *iv*) des réseaux institutionnels au sein et hors du gouvernement ; *v*) l'analyse des initiatives prises par les autorités locales et par les citoyens ; *vi*) des stratégies de mise en œuvre effectives ; et *vii*) le suivi de la performance pour faire aboutir les réformes.
3. Pour une discussion approfondie du Plan d'action de l'OGP, voir le paragraphe « Formulation d'une Stratégie nationale et d'un Plan de mise en œuvre détaillés pour le Gouvernement Ouvert ».
4. Une information détaillée sur le travail de l'OCDE sur la Gouvernance multi-niveaux est disponible sur www.oecd.org/fr/gov/politique-regionale/gouvernance-pluri-niveau.htm.

Bibliographie

- Alessandro, M., M. Lafuente et C. Santiso (2013), « The Role of the Center of Government: A Literature Review », Inter-American Development Bank, Technical Note No. IDB-TN-581.
- Assemblée nationale (2009), « Rapport d'information déposé en application de l'Article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan relatif à la performance dans le budget de l'État », www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1780.asp.
- Blöndal, J. R. et al. (2008), « Budgeting in Australia », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 8/2, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art9-en>.
- Conde, C. (2013), « Good Governance at the Centre of Development Strategies », présentation, www.un.org/depts/dpa/qpal/docs/2013Rome/P2%20Carlos%20Conde%20REVISED%20ppt%20FINAL%20USED.pdf.
- Gay, O. et T. Powell (2004), « The Collective Responsibility of Ministers: An Outline of the Issues », Research Paper 04/82, UK Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP04-82/RP04-82.pdf>.
- Hawkesworth, I. et al. (2011), « Performance Budgeting in Poland: An OECD Review », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 11/1, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kkg8r57tf34>.
- Hawkesworth, I. et al. (2010), « Budgeting in Bulgaria », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 2009/3, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-9-5kmh6dn6n4d7>.
- Hawkesworth, I. et K. Klepsvik (2012), « Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/2012 », OCDE, Paris,

[www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/sbo\(2012\)10&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/sbo(2012)10&doclanguage=en).

Hawkesworth, I. et L. von Trapp (2011), « Budgeting Features that strengthen fiscal policy in OECD Countries: Results from the OECD Budget practices and procedures database », OCDE, Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/pgc/sbo\(2011\)11&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/pgc/sbo(2011)11&doclanguage=en).

Küchen, T. et P. Nordman (2008), « Performance Budgeting in Sweden », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 8/1, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art2-en>.

OCDE (n.d.), « Base de données sur les pratiques et procédures budgétaires 2007-08 », www.oecd.org/fr/gouvernance/budgetisation/basededonneessurlespratiqueetproceduresbudgetaires.htm.

OCDE (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, Examens de l'OCDE sur la Gouvernance Publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

OCDE (2013b), « Notes de session de la 32^{ème} réunion des Hauts responsables des centres du gouvernement », Santiago, 23-25 octobre, www.oecd.org/gov/cog-2013-session-notes-eng.pdf.

OCDE (2013c), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>.

OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en>.

OCDE (2008), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034075-fr>.

Portail de la Présidence du Gouvernement (2014), « Présidence du Gouvernement : Organisation », www.pm.gov.tn.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2012), www.tbs-sct.gc.ca/.

Ubaldi, B. (2013), « Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives », *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.

Chapitre 2

L'engagement civique en Tunisie

L'engagement civique est un aspect crucial du Gouvernement Ouvert. Ce chapitre présente d'abord l'approche par l'OCDE de la participation des citoyens, approche définie suite à plus de dix ans de travail dans ce domaine. Il propose ensuite un panorama des politiques et pratiques tunisiennes actuelles d'implication des citoyens et des entreprises dans l'élaboration des politiques et l'offre des services, ainsi qu'une étude des dispositions de la nouvelle Constitution. Le chapitre analyse ces aspects clés de l'engagement qui incluent les cadres réglementaires et de mise en œuvre de la législation en matière d'accès à l'information et les pratiques existantes de consultation publique en regard des ressources humaines et financières disponibles. On souligne finalement les opportunités offertes par un usage plus cohérent et stratégique des TIC au service de la participation, notamment la demande nette exprimée par les citoyens et les organisations de la société civile de mieux exploiter le potentiel d'internet et des réseaux sociaux. Les différentes recommandations présentées dans ce chapitre visent à mettre en œuvre une réforme globale instaurant une élaboration des politiques publiques véritablement inclusive.

Introduction

Une plus grande implication des citoyens dans le processus de prise de décision politique est fondamentale pour le Gouvernement Ouvert. La difficulté pour les citoyens d'influencer l'élaboration des politiques publiques et d'obtenir que les objectifs du gouvernement répondent à leurs besoins est incontestablement l'une des causes du Printemps arabe. Il est donc tout à fait appréciable que la nouvelle Constitution tunisienne¹ affirme que les citoyens et la société civile participent activement à la vie culturelle, sociale et politique de leur pays.

Étant donné l'importance de ce progrès pour l'implication future des citoyens, ce chapitre s'ouvrira sur une discussion des dispositions constitutionnelles dans le domaine, pour ensuite examiner les principes de l'OCDE sur l'implication des citoyens, l'expérience récente de la Tunisie en la matière et, enfin, les domaines où elle peut être encore renforcée.

Le 3 mars 2011, le Président Mebazaa annonçait l'élection d'une Assemblée Nationale Constituante (ANC) chargée de rédiger la nouvelle Constitution du pays, comme le souhaitait la population. Les élections ont été organisées en octobre 2011, et l'ANC s'est réunie pour la première fois le 22 novembre 2011. Quelques mois plus tard, en février 2012, l'ANC commençait son travail de rédaction². Quatre versions ont ensuite été présentées à l'Assemblée et au public pour commentaires et ratification, la dernière ayant été présentée par le Président de l'ANC Mustafa Ben Jaafar le 1er juin 2013.

Le processus a duré plus longtemps que prévu, mais a abouti à l'approbation d'une nouvelle Constitution en ce jour historique du 26 janvier 2014. L'une des raisons du retard pris a été la difficulté pour les membres de différents partis de trouver un accord sur les questions politiques les plus délicates. Mais plusieurs observateurs internationaux (comme l'article 19, le Centre Carter, la Commission européenne pour la démocratie par le droit – ou Commission de Venise – du Conseil de l'Europe, etc.) reconnaissent à l'ANC du mérite pour avoir étendu le débat à la société civile et à la communauté internationale, permettant à ces dernières de contribuer au débat de l'Assemblée.

Plusieurs articles majeurs de la Constitution de 2014 renforcent directement les droits des citoyens à participer à la prise de décision, notamment les :

- Article 34 sur les droits d'élection.
- Article 35 sur la création des partis politiques, syndicats et associations, insistant sur l'adhésion au principe de transparence budgétaire.
- Article 36 sur le droit d'adhérer à un syndicat et de faire grève.
- Article 37 sur le droit de rassemblement et de manifestation pacifique.
- Article 46 sur les droits des femmes, leur égalité devant la loi et l'engagement de l'État à lutter contre la violence exercée à leur encontre.
- Article 139 : Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin d'assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile dans la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, et ce, conformément à ce qui est prévu par la loi.

Ces droits constituent des piliers d'une société démocratique fondée sur la participation active du peuple ; ils sont en pleine conformité avec les principes contenus dans la Déclaration de l'OGP et dans les Grands défis de l'OGP. L'Article 49 sur les modalités de mise en œuvre fournit la base de l'application des droits des citoyens ; il assure leur protection, en affirmant que les lois adoptées dans ce domaine ne peuvent violer ni la substance ni l'esprit de ces libertés constitutionnellement garanties (« sans que celles-ci ne portent atteinte à la substance de cette liberté »), tout en reconnaissant que les lois d'application peuvent leur imposer des limites pour protéger les droits des tierces parties.

L'Article 31 sur la liberté d'opinion, d'expression, de pensée, d'information et de publication dispose que ces droits sont garantis et ne peuvent être soumis à des contrôles préalables, ce qui, associé aux dispositions de l'Article 49 déjà évoquées, est très similaire au contenu de l'Article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) qui affirme dans son alinéa 3 : « L'exercice (de ces libertés) comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : *i*) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; et *ii*) à la sauvegarde de la sécurité

nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques » (OHCHR, n.d.). L'encadré 2.1 présente d'autres dispositions majeures du PIDCP.

Encadré 2.1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Ces articles ont été mentionnés par les experts de la Commission de Venise du Conseil européen comme étant en contradiction avec la disposition mentionnée de la dernière version du projet de Constitution tunisien :

Article 18

- Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.
- Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

Article 25

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'Article 2 et sans restrictions déraisonnables :

- De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
- De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs.
- D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

Article 26

- Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Source : OHCHR (n.d.), « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx.

Il est utile de préciser que le second alinéa du même article du PIDCP ajoute : « Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». La liste des moyens par lesquels l'information peut être recherchée et répandue augmente beaucoup l'efficacité de la disposition ; elle répond à la demande de nombreuses ONG tunisiennes et étrangères de prêter une attention particulière à l'inclusion des TIC (radio, télévision, cinéma, médias sociaux, etc.) et de l'expression artistique parmi les catégories protégées par la Constitution. Le besoin d'assurer cette protection a été au centre de l'attention des médias du fait de la décision considérée comme unilatérale du gouvernement de nommer cinq responsables pour les cinq stations de radio publiques de Tunisie (Article 19, 2013) (Radio nationale, Radio Tunisie Culture, Radio Jeunes, Radio Gafsa et Radio Tataouine) et d'arrêter le rappeur très connu Weld El 15 (Mandraud, 2013).

Concernant plus particulièrement l'accès à l'information, qui est un pilier de la participation citoyenne, l'Article 32 de la nouvelle Constitution garantit pleinement ce droit – là où des versions antérieures étaient plus restrictives³ –, sous réserve de l'Article 49 qui réglemente les modalités et conditions d'exercice des droits sans pour autant porter atteinte à leur essence. Il a été initialement renforcé par la mention à l'Article 124 du projet de Constitution daté de juin 2013, de la création d'une Instance de l'Information chargée de la réglementation et du développement du secteur de l'information ainsi que de la garantie de la liberté d'expression et d'information, de l'accès à l'information et de la création de médias pluralistes intègres. Même s'il est courant dans les pays de l'OCDE de créer une institution nationale ad hoc pour superviser certains de ces domaines, la portée des compétences de cette instance tunisienne a semblé empiéter partiellement sur les prérogatives de la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA), déjà en place.

Cependant, le remplacement dans la Constitution définitive de l'Instance de l'information par une nouvelle Instance de la communication audiovisuelle, bien qu'il simplifie le paysage institutionnel, réduit sans doute le mandat de protection de l'accès à l'information à la seule communication audiovisuelle. Cette modification, dans la version définitive de la nouvelle constitution, omet donc de nombreux aspects majeurs du droit à l'information, de la liberté d'expression et de l'utilisation des nouvelles technologies incluses dans les précédentes versions de la Constitution.

L'expérience de l'OCDE indique clairement que l'existence d'un organisme ou d'une institution publique, spécifiquement chargés de la protection de l'accès à l'information, est décisive pour assurer l'effectivité

de ces droits et libertés. Concevoir une réponse tunisienne à cette nécessité, par la législation ou autrement, peut donc représenter une priorité du Gouvernement Ouvert pour la période à venir et une mesure clé garantissant la validité du mandat constitutionnel sur la liberté de l'information.

Il est à noter, dans ce sens, qu'une commission nationale tunisienne dédiée à la protection du droit de l'accès à l'information sera créée par une loi organique qui sera soumise à l'approbation de la nouvelle Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) élue en Octobre 2014. Toutefois, puisqu'elle n'aura pas un statut constitutionnel, cette commission n'aura pas la même portée juridique que la HAICA.

L'encadré 2.2 détaille l'éventail des activités assumées par une agence de ce type, ici le préposé fédéral suisse.

De la même manière, les nouvelles Instance pour la communication audiovisuelle et Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, prévu par les Articles 127 et 130, devront promouvoir un dialogue continu et une collaboration élargie. Outre sa mission principale, ce dernier organisme devra en outre promouvoir et diffuser les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité, qui forment le cœur de la participation civique et du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert.

Encadré 2.2. Le préposé fédéral suisse de la protection des données et de l'information

La protection des données

Le préposé fédéral suisse à la protection des données et à la transparence est notamment chargé de :

- superviser les organes fédéraux
- superviser les organismes privés
- conseiller les organismes privés
- assister les autorités fédérales et cantonales, dans le domaine de la protection des données
- donner son opinion sur les projets de loi de la Confédération
- coopérer avec les autorités impliquées dans la protection des données en Suisse et à l'étranger
- informer le public de ses conclusions et recommandations
- tenir et publier un Registre des fichiers de données.

Pour mener à bien ces tâches, le préposé peut enquêter sur des faits, à son initiative ou à la demande d'un tiers. Sur la base de ces investigations, il peut

Encadré 2.2. Le préposé fédéral suisse de la protection des données et de l'information *(suite)*

faire des recommandations. Dans le secteur privé, le préposé a surtout un rôle consultatif. Il peut en particulier expliquer et commenter les dispositions légales régissant la protection des données, offrir son conseil pour l'enregistrement des fichiers de données et les flux transfrontières de données, et répondre à des demandes sur les droits d'accès aux données. Le préposé peut encore offrir son conseil concernant des questions juridiques et des aspects techniques de la sécurité des données et contribuer à résoudre des conflits entre organismes privés et fédéraux.

Le principe de transparence (liberté de l'information)

Le principe de transparence de l'administration fédérale est affirmé par la législation fédérale. Le préposé de la protection des données et à la transparence est donc chargé de diverses fonctions :

- informer et conseiller les citoyens privés sur la manière d'accéder aux documents officiels
- conseiller les diverses autorités administratives et directions fédérales au sujet de la mise en œuvre de la loi sur la transparence
- faire fonction de médiateur en cas de désaccord
- transmettre des recommandations écrites aux personnes concernées
- donner son opinion sur les projets de loi préparés par les autorités fédérales, qui ont un impact sur le principe de transparence.

Ce dernier établit un droit opposable d'accès aux documents officiels de l'administration fédérale et des services législatifs. La législation s'applique à tous les documents officiels produits depuis le 1^{er} juillet 2006. Toute personne peut demander à consulter ces documents sans avoir à fournir une quelconque justification. Le droit d'accès peut être limité si le document est susceptible de nuire à un intérêt public ou privé supérieur. Si l'accès est refusé, l'autorité concernée doit justifier sa décision.

Si elle restreint l'accès, rejette la demande ou refuse l'accès au document, le préposé peut à la demande du requérant engager une procédure d'arbitrage. Si celle-ci échoue, le préposé peut formuler ses conclusions sous la forme d'une recommandation. Le préposé vérifie en outre la mise en œuvre, l'effectivité et le coût d'application de la loi sur la Transparence, et soumet un rapport régulier au Conseil fédéral.

Source : Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (2014), www.edoeb.admin.ch/org/00126/index.html?lang=fr.

L'approche par l'OCDE de l'engagement citoyen

Les Principes directeurs de l'OCDE pour une élaboration des politiques ouvertes et inclusives (OCDE, 2009) présentés en introduction de cette revue, partent de l'hypothèse suivante : pour que les gouvernements tirent pleinement profit de leur interaction avec la population, ils doivent les informer, les consulter et les impliquer non comme des destinataires passifs de l'information mais comme des partenaires actifs dans la définition des besoins à satisfaire, le choix des options et la prise de décision sur la manière de procéder. Les principes de l'OGP vont aussi dans ce sens. La distinction entre implication active et passive des citoyens débouche sur cette hiérarchie des modes d'interaction du gouvernement avec les citoyens et les autres partenaires (OCDE, 2002a) :

- **Informers les citoyens est une relation unilatérale** dans laquelle le gouvernement produit et fournit l'information, pour que celle-ci soit utilisée par les citoyens. Il s'agit à la fois d'une fourniture « passive » d'information à la demande des citoyens, et de mesures « actives » prises par le gouvernement pour diffuser l'information vers les citoyens. Des exemples peuvent être donnés : l'accès aux archives publiques, les bulletins officiels et les sites Internet de l'administration.
- **Consulter les citoyens sur leurs besoins et leurs opinions** est une **relation bilatérale** dans laquelle les citoyens réagissent. Elle part d'une définition préalable par le gouvernement de la question au sujet de laquelle les avis des citoyens sont sollicités, et suppose que l'information est fournie aux citoyens. Les gouvernements définissent les enjeux de la consultation, formulent les questions et organisent le processus, tandis que les citoyens sont invités à apporter leurs avis et opinions. Les gouvernements peuvent ou non utiliser les contributions des citoyens dans la formulation des politiques, et peuvent ou non donner un retour d'information aux citoyens sur ce qui a été fait de leurs contributions. *Par exemple* : les sondages d'opinion publique, les commentaires sur les projets de législation.
- **Interagir activement avec les citoyens et les impliquer** est une **relation fondée sur un partenariat** avec le gouvernement, dans laquelle les citoyens s'impliquent activement dans la définition du processus et du contenu de l'élaboration des politiques publiques. Cette relation reconnaît le droit des citoyens de prendre part dans la définition de l'agenda du gouvernement, de proposer des options politiques et de modeler le dialogue politique. Bien que la

responsabilité de la décision finale et de la formulation politique incombe généralement au gouvernement, ce dernier est responsable vis-à-vis des citoyens tout au long du processus politique. *Par exemple* : les conférences de consensus, les jurés de citoyens.

Graphique 2.1. **Définir information, consultation et participation active**

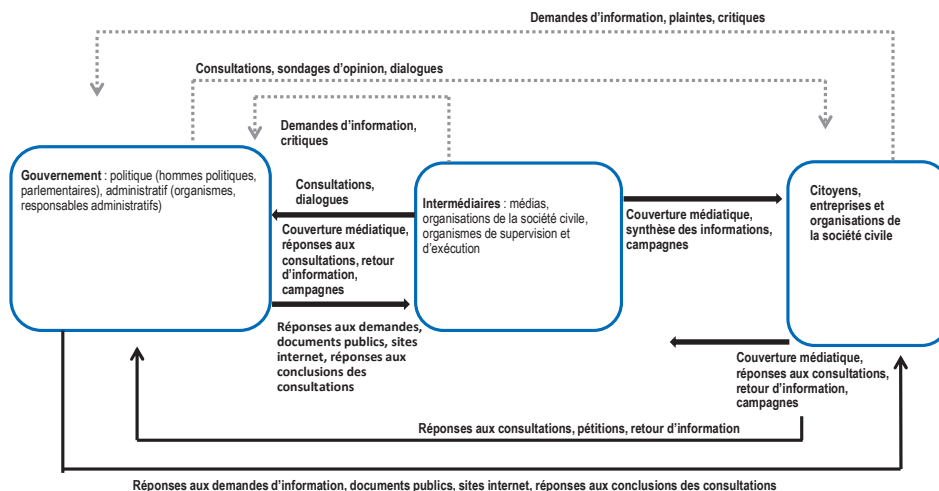


Source : OCDE (2002a), *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264295568-fr>.

Sur plus d'une décennie d'analyse politique, de collecte et d'élaboration de données, les pays membres de l'OCDE ont montré que des politiques du Gouvernement Ouvert, peuvent être utilisées avec succès pour améliorer l'effectivité et l'efficacité de l'administration publique, accroître la transparence et la responsabilité du secteur public dans son ensemble (gouvernement et administration publique) avec des effets positifs directs sur la confiance des citoyens, et donc sur la bonne gouvernance et la démocratie, sur le développement économique et sur la croissance, en permettant un accès libre à l'Information du Secteur Public (ISP) au moyen d'initiatives d'ouverture de données.

Comme le suggèrent les Principes directeurs de l'OCDE pour une élaboration des politiques ouvertes et inclusives, l'expérience montre que la participation active des citoyens à l'élaboration des politiques publiques, des lois et réglementations et des initiatives de réforme, a beaucoup de conséquences bénéfiques.

Graphique 2.2. Flux d'information dans un système de Gouvernement Ouvert



Source : Bremer, J. (2014), « Flux d'information dans un système du Gouvernement Ouvert », œuvre de l'auteur.

Encadré 2.3. Bénéfices tirés d'une consultation

- **Transparence et accès à l'information.** La consultation publique peut accroître la transparence du processus de prise de décision, puisque les partenaires ont accès au processus même, ainsi qu'à une information pertinente, dans les délais utiles, sur la législation proposée. La consultation contribue donc à un égal accès à l'information.
- **Valeur ajoutée.** Le public est une riche source d'informations immédiates et actualisées. C'est le moteur de l'innovation, et la consultation publique permet aux décideurs de tirer profit de ses précieuses expériences et connaissances.
- **Aliénation et connexion.** L'implication du public dans la prise de décision peut renforcer l'appui à la réglementation, dans la mesure où les citoyens se sentent liés au processus d'élaboration des politiques. Le désenchantement à l'égard de la politique peut délégitimer les réformes et miner la confiance de la population dans les institutions politiques nationales.
- **Un respect accru des règles.** Impliquer le public et rechercher le consensus peut renforcer l'acceptation sociale des règles. Cela peut contribuer à un respect plus ferme de la loi, et donc réduire les coûts de l'application.

Encadré 2.3. Bénéfices tirés d'une consultation (suite)

- **Connaissance de la loi.** Les partenaires prennent conscience des complexités de la définition des règles, cherchent des compromis et acceptent des arbitrages. Le Gouvernement Ouvert fait comprendre à la population les contraintes et les limites auxquelles sont confrontées les autorités. La consultation publique contribue donc à l'éducation publique, à la production des règles, et donne aux partenaires une occasion de mieux connaître les lois.
- **Anticiper l'impact.** La consultation publique est nécessaire si on veut anticiper l'impact probable de la réglementation sur les partenaires, envisager les conséquences imprévues et examiner d'autres options réglementaires.
- **Gérer le conflit.** La consultation publique fournit un mécanisme de gestion des conflits à un stade précoce. Impliquer le public dans la prise de décision est un outil de médiation entre les différents intérêts en lice, ainsi que de sensibilisation aux compromis.
- **Un intérêt général mieux suivi.** La qualité de la réglementation dépend de l'intérêt général. Celui-ci n'est cependant pas fixe ; il s'agit d'un concept qui évolue et qui doit donc être redéfini en permanence. Cette redéfinition de l'intérêt général n'est possible qu'au travers un dialogue avec la société.

Source : OCDE (2012), *Consultation réglementaire, Guide du praticien MENA-OCDE pour impliquer les parties prenantes dans le processus législatif*, Paris, www.oecd.org/mena/governance/Guide-Praticien-MENA-OCDE.pdf.

Les systèmes impliquant le public ont montré leur efficacité pour ce qui est de renforcer la confiance dans les gouvernements et, par conséquent, le niveau de légitimité de l'exécutif perçue par les électeurs. Mais la conscience accrue des gouvernements des bénéfices de la consultation publique est le résultat d'une combinaison de facteurs. Comme déjà mentionné, les citoyens sont réellement demandeurs d'occasions supplémentaires de s'exprimer. Les nouvelles technologies permettent cela de diverses manières, qui peuvent s'adapter à différents niveaux de connaissance technologique. Dans le même temps, les gouvernements ont besoin de réglementer et de prendre des décisions, dans un éventail de secteurs qui s'est fortement élargie avec la mondialisation et l'interdépendance régionale. De ce fait, les décideurs doivent s'appuyer sur des ensembles de données, une information et une expertise plus vastes, pour être à même de trancher et de répondre aux besoins réels et à des priorités bien définies.

Consulter les citoyens, les associations professionnelles et les représentants des entreprises, est une façon optimale d'atteindre ceux qui

détiennent l'information et peuvent proposer les solutions recherchées par les gouvernements. Mais tout ceci a un coût. L'élaboration des politiques est aujourd'hui plus complexe et les initiatives de consultation publique doivent être bien conçues ; dans le cas contraire, elles peuvent vite perdre leur caractère opportun et devenir des entraves à l'effectivité et à l'efficacité des actions du secteur public. En effet, en plus de représenter une contrainte supplémentaire pour le cycle politique, leur résultat sur la confiance dans le processus voir même sur l'adhésion des institutions publiques à l'inclusion et à la transparence peut être négatif, si les citoyens ne sont pas bien informés de l'impact de leur contribution ; le résultat est alors l'inverse de celui recherché.

Encadré 2.4. Cerner les facteurs clés de la participation des citoyens

La participation civique peut prendre de nombreuses formes selon les caractéristiques présentes et leur importance.

- **Ampleur.** L'ampleur du processus peut aller de quelques participants à des centaines, voire des milliers ; les exercices en ligne peuvent même viser des millions de participants.
- **Motivation.** Les processus sont déployés pour diverses raisons : pour explorer une question et permettre de la cerner, pour résoudre des litiges, pour favoriser une action collaborative, ou pour aider à la prise de décision, entre autres (NCDD 2008).
- **Objectifs.** Les objectifs peuvent être d'informer les participants, de susciter des idées, de collecter des données, de provoquer des retours d'information, d'identifier des problèmes, ou de prendre des décisions, notamment.
- **Participants.** Certains processus n'impliquent que des experts de l'administration, des professionnels ou des profanes, tandis que d'autres impliquent des participants choisis ou variés.
- **Le recrutement des participants.** Les processus peuvent recourir à une participation sur la base du volontariat, à une sélection aléatoire ou ciblée, voire à l'incitation des personnes à participer.
- **Mode de communication.** Les processus peuvent être unilatéraux, bilatéraux ou délibératifs.
- **Mécanismes de participation.** Les processus peuvent être conduits en face-à-face, en ligne ou à distance.

Encadré 2.4. Cerner les facteurs clés de la participation des citoyens (suite)

- **Une méthodologie labellisée.** Certains processus sont labellisés, voire sous licence commerciale, d'autres non.
- **Lieu de l'action.** Certains processus sont menés à des fins particulières au niveau d'une organisation ou d'un réseau, d'autres interviennent dans un voisinage ou une communauté, à l'échelle municipale, régionale, nationale voire internationale.
- **Articulation avec l'élaboration des politiques publiques.** Certains processus sont directement articulés aux décideurs et aux politiques (quel que soit le lieu de l'action), tandis que d'autres n'ont que peu de liens avec les politiques, et privilégient l'action ou le changement du fait d'individus ou de groupes.

Source : Nabatchi, T. (2012), *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*, IBM Center for the Business of Government, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048340.pdf>.

Un aperçu de l'engagement citoyen en Tunisie : étapes à venir et nouvelles orientations

Malgré les contraintes imposées par le régime de Ben Ali, la Tunisie a une tradition particulière par rapport à ses voisins dans l'implication directe de la société dans la formulation des politiques, sur diverses questions. De ce point de vue, le rôle actif de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) dans la négociation de la transition de l'actuel gouvernement intérimaire, n'est qu'un exemple récent démontrant la force que peut avoir la société civile en Tunisie.

Cette section propose un aperçu de la société civile en Tunisie et décrit diverses initiatives du gouvernement et de la société civile pour promouvoir l'implication des citoyens. Son objectif est de présenter une large gamme d'activités en cours, pour se focaliser sur quatre domaines où une implication pérenne est décisive pour l'institutionnalisation du Gouvernement Ouvert en Tunisie : approfondir la compréhension publique de la Constitution et de ses garanties, assurer un accès à l'information, mener des consultations publiques, et clarifier différentes autres questions constitutionnelles. Pour chacun de ces domaines, l'appareil institutionnel est en place, mais dans certains aspects, trop récent pour pouvoir être testé. Le défi auquel est confronté la Tunisie consistera à s'appuyer sur ses succès, pour construire la capacité institutionnelle requise pour rendre ces organisations opérationnelles, y compris du point de vue des ressources

humaines et financières nécessaires, au sein du gouvernement ou du côté des partenaires de la société civile.

L'état de la société civile en Tunisie

Avant la Révolution, des OSC qui intervenaient dans des domaines politiquement sensibles comme les droits de l'homme et l'intégrité subissaient d'importantes pressions. Mais des organisations étaient néanmoins actives. Dans le domaine de la réforme économique, l'Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives, l'Institut arabe des chefs d'entreprises et le Centre des jeunes dirigeants d'entreprise, ont régulièrement publié des études et des rapports plaidant en faveur d'un climat économique plus ouvert, et critiquant le népotisme du régime Ben Ali ; le Centre des femmes arabes pour la formation et la recherche (CAWTAR) a œuvré depuis 1993 en faveur de la situation des femmes en Tunisie. Il est reconnu comme l'un des plus importants centres de réflexion sur les inégalités hommes/femmes, obtenant la première place du classement des centres tunisiens par l'Index Go To Global Think Tank⁴.

Dans le domaine politique, la Fondation for the Future (2013) mentionne un noyau de dix OSC qui n'ont pas cessé de faire pression en faveur du Gouvernement Ouvert et des droits politiques, comme la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH), l'Association de Lutte contre la Torture en Tunisie (ALTT), l'antenne locale d'Amnistie Internationale, le Conseil national pour les libertés en Tunisie (CNLT), les organisations féministes comme l'Association Tunisienne des Femmes Démocrates (ATFD) et l'Association des Femmes Tunisiennes pour la Recherche sur le Développement (AFTURD), les syndicats et les associations professionnelles comme l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), et le Barreau tunisien. Il ne s'agit là que de quelques-unes des 10 000 OSC de Tunisie, pour l'essentiel investies dans les services sociaux locaux et les activités sportives et culturelles.

Entre janvier 2011 et janvier 2013, le nombre total des OSC a crû de 50 %, passant à environ 15 000. Cette croissance a été encouragée par la promulgation du décret-loi n° 88 du 24 septembre 2011, sur l'organisation des associations, qui a largement libéralisé le régime de la formation et de la surveillance des OSC, dont la responsabilité est passée du ministère de l'Intérieur au Secrétariat général du gouvernement. Même après cette énorme croissance, les OSC soucieuses du Gouvernement Ouvert demeurent néanmoins une petite part du total, selon les données administratives citées par le rapport de la Fondation for the Future. Cent quatre-vingt-dix des 208 OSC intervenant dans le domaine des droits de l'homme et 310 des 321 spécialisées sur la citoyenneté ont par exemple été créées après la

Révolution, mais ces deux catégories ne représentent que 10 % des OSC créées entre 2011 et 2013, et seulement 3.5 % de toutes les OSC.

Les OSC restent concentrées à Tunis et dans les grandes villes de Sfax et de Nabeul, trois villes qui rassemblent un tiers des OSC tunisiennes, mais la croissance a été plus rapide en dehors de ces zones après la Révolution. D'autres changements importants sont l'émergence de nouveaux types d'OSC, comme les associations professionnelles et autres organisations très impliquées dans le processus de démocratisation, par exemple les associations de juges et de journalistes ou les organisations comme la Ligue tunisienne pour la citoyenneté et « Touensa », ainsi que l'esquisse de réseaux d'OSC. Dans cette catégorie, le Forum de Sfax pour la Société civile, qui rassemble 50 associations, et le Réseau national de lutte contre la corruption doivent être mentionnés.

Si la situation des OSC en Tunisie s'est fortement améliorée depuis la Révolution, ces organisations font face à de nombreux obstacles internes et externes. L'enquête de la *Foundation for the Future* sur les OSC a relevé qu'elles étaient particulièrement faibles du point de vue de leur performance opérationnelle et des ressources financières, mais plus efficaces en termes de gouvernance. L'étude a aussi confirmé la faiblesse des mécanismes formels de consultation avec le gouvernement, malgré un soutien mutuel fort.

Exemples d'initiatives du gouvernement et de la société civile en faveur de l'implication des citoyens

Comme l'annonçait le précédent paragraphe, malgré les contraintes importantes qui pesaient sur la société civile sous l'ancien régime, l'implication des citoyens n'est pas un nouveau concept en Tunisie. Depuis 1993, par exemple, chaque ministère, chaque direction, ont dû installer un Bureau central des relations avec les citoyens (conformément au décret n° 93-1549 du 26 juillet 1993), chargé d'aider les citoyens à surmonter les difficultés qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans leurs rapports avec l'administration ou comme bénéficiaires de services publics.

La participation des citoyens en Tunisie a néanmoins connu une évolution importante depuis le Printemps arabe et la Révolution du Jasmin. Des nouvelles organisations ont été créées par de jeunes militants, comme IWatch, « Al-Bawsala » et leur projet « Marsad » et « Touensa » (évoquées ailleurs dans cette revue) afin de promouvoir les idéaux de démocratie, de participation civique et de Gouvernement Ouvert. Nombre d'entre elles se sont rassemblées dans des réseaux informels autorégulés comme *opengov.tn*, qui facilitent la participation de la société civile aux initiatives du Gouvernement Ouvert ou le nouveau collectif *tnOGP* (décrit ci-dessous).

Le gouvernement a montré depuis la Révolution une évidente ouverture au dialogue avec les citoyens, comme l'atteste la circulaire n° 12 du 21 mai 2011 suivie de la circulaire n°13 du 23 mai 2011. Cette dernière crée une base formelle pour une gouvernance participative plus large, une responsabilité sociale accrue et un effort de la part des fournisseurs de services publics pour atteindre les citoyens. Cette circulaire a aussi institué un processus participatif pour le suivi systématique de la performance des services publics par la société civile et les fournisseurs de service, de manière comparable à ce qui existe dans de nombreux pays. La circulaire porte sur la santé, l'éducation, les affaires sociales, les transports et les travaux publics. Elle rend obligatoire la création de groupes de travail incluant la société civile pour le suivi participatif à une échelle locale. L'efficacité à moyen ou long terme de ce suivi dépendra toutefois des ressources qui lui sont affectées et de la formation des organisations de la société civile.

En outre, la protection du rôle de la société civile a été améliorée par la ratification de la Constitution de 2014, qui garantit la « liberté de former des partis politiques, des syndicats et des associations » (Article 35 ainsi que « le droit de réunion et de manifestations pacifiques » (Article 37).

La Tunisie est aujourd'hui investie dans plusieurs projets qui privilégient l'usage des TIC pour renforcer la participation civique et créer un forum de participation. Parmi ces projets figure un site internet de consultation (www.consultations-publiques.tn), comprenant des sondages et des rapports rendant compte des résultats obtenus, et fournissant une information sur les consultations en « face-à-face ». Le site était utilisé pour la consultation des fonctionnaires sur le Code de conduite qui était adopté par le Conseil des Ministres. L'unité de l'administration électronique, au sein de la présidence du gouvernement, a créé un site Facebook pour les réformes administratives afin d'informer et de communiquer avec le public à ce sujet (www.facebook.com/Reforme.Administrative?ref=ts&fref=ts). De plus, une page facebook www.facebook.com/ogptunisie et un site web www.ogptunisie.gov.tn, tous les deux, dédiés au programme OGP-Tunisie, communiquent sur les événements et décisions relatifs au programme OGP.

Un projet conjoint avec le gouvernement de la Corée du Sud a pour objectif de promouvoir la gouvernance et la participation en ligne des citoyens, au travers de la programmation notamment d'une plateforme de participation en ligne, de la promotion d'une coordination législative et réglementaire pour garantir la transparence et la participation citoyenne dans le processus de prise de décision en ligne, et de l'organisation d'ateliers et de réunions conjointes sur la gouvernance et la lutte contre la corruption (Gouvernement Tunisien, 2012). La coopération avec le gouvernement de la Corée du sud porte notamment sur le développement d'une plateforme de

participation en ligne, de gestion électronique des requêtes et de dénonciation des cas de corruption.

Le gouvernement a, en outre, reçu un don d'un million USD de la Banque Africaine de Développement, en appui au développement d'une stratégie de l'administration électronique et du Gouvernement Ouvert, pour le développement de deux plateformes de données ouvertes et de participation en ligne, la formation des responsables publics et la sensibilisation⁵.

La compréhension par la population des dispositions de la nouvelle Constitution concernant l'engagement civique

La société civile tunisienne a exercé une pression forte en faveur du changement ; certains de ses représentants les plus visibles ont particulièrement veillé à la traduction des demandes de la Révolution en un processus de transition plus formel. Pour sa part, l'ANC a organisé plusieurs sessions publiques et des consultations à Tunis et dans les 24 gouvernorats tunisiens. Certains de ses membres ont aussi participé à un voyage d'étude dans divers pays de l'OCDE, pour échanger des vues sur les aspects les plus pertinents de leurs constitutions (The Carter Center, 2013). Ces efforts louables montrent la reconnaissance par l'ANC de l'importance de procédures transparentes et inclusives, pour parvenir à un texte constitutionnel reflétant les besoins et les aspirations de la société tunisienne dans son ensemble.

Malgré ces efforts, maintenant que la Constitution est rédigée, il est nécessaire de nourrir activement le flux d'information entre l'Assemblée des Représentants du Peuple (l'ARP) – élue en Octobre 2014 et qui reprend les travaux de l'ANC – et la société tunisienne pour contribuer à une conscience générale de ses principes, notamment en ce qui concerne les opportunités de participation ouvertes aux citoyens tunisiens. Ce besoin est renforcé par les conclusions du groupe focal organisé par le National Democratic Institute (NDI) lors du processus de rédaction de la Constitution (en avril 2013), selon lesquelles : « La diffusion vers le public est néanmoins considérée comme insuffisante, et comme minant la confiance envers les élus » (NDI, 2013). Selon un sondage réalisé par le PNUD entre décembre 2012 et janvier 2013, pour lequel plus de mille tunisiens entre 15 et 29 ans ont été interrogés, plus de la moitié des personnes (56.3 %) n'avaient aucune idée du contenu du projet de constitution, et un pourcentage un peu plus faible (44.9 %) disait ne pas se sentir concernés par le processus (PNUD, 2013).

Ces activités de sensibilisation pourraient utilement s'appuyer sur les tentatives remarquables de la société civile pour combler le fossé entre la

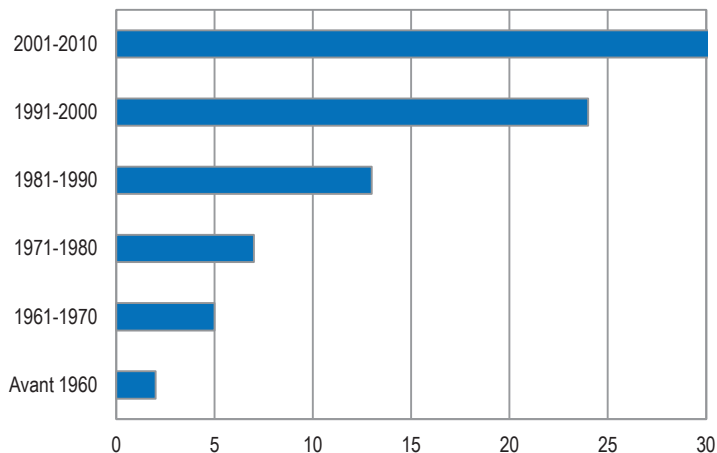
nouvelle ARP et le reste de la population. L'ONG Al Bawsala a par exemple régulièrement organisé des débats entre les membres de l'ANC, la population tunisienne et des acteurs étrangers (Al Bawsala, 2013); elle a en outre créé l'Observatoire Marsad (Al Bawsala, 2014b) pour superviser les activités de chaque membre de l'Assemblée et publier une information actualisée sur leurs votes, le taux de présence lors des sessions parlementaires, etc.

Maintenant que la Constitution a été adoptée, il devient possible de corriger cette faiblesse de l'implication civique dans le processus de rédaction constitutionnel, grâce à une campagne d'information à l'attention des Tunisiens, au sujet des droits et libertés que leur offre la Constitution. Une telle sensibilisation serait un domaine naturel de collaboration entre gouvernement et société civile ; elle appellerait à une vérification empirique de l'impact au moyen de sondages pour mesurer la connaissance citoyenne des réformes constitutionnelles et des nouvelles dispositions légales.

L'accès à l'information

Le droit d'accès à l'information est désormais considéré comme un droit fondamental au Gouvernement Ouvert ; il est aujourd'hui garanti par la législation de la plupart des pays OCDE. Le graphique 2.3 montre l'évolution de cette protection dans les pays OCDE au cours des cinq dernières décennies, jusqu'à cette situation. L'adoption d'une législation de ce type est requise par les critères d'éligibilité de l'OGP.

Graphique 2.3. Nombre de pays OCDE dotés de lois d'accès à l'information (1960-2008)



Source : OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

La Tunisie a été le deuxième pays de la région MENA (après la Jordanie) à adopter une telle loi (décret-loi n° 2011-41 sur l'« Accès aux documents administratifs des organismes publics », adopté en mai 2011). La loi fournit aux citoyens tunisiens des droits et des opportunités sans pareil d'interagir avec l'administration publique ; elle a joué un rôle clé dans la satisfaction des critères d'éligibilité de l'OGP.

Le décret-loi n° 2011-41 a été complété par le décret-loi n° 54 du 11 juin 2011. La version originale de ce décret a donné aux Tunisiens le droit d'accès aux documents administratifs, seulement deux ans après leur production. Deux semaines plus tard, le texte a été modifié pour faciliter l'application de ce droit, bien que le délai de deux ans ait été maintenu, afin de donner aux organismes publics la possibilité d'harmoniser leurs procédures pour s'adapter à la loi sur les plans financier et logistique.

Ce cadre légal a été consolidé par une circulaire (n° 25 du 5 mai 2012) qui clarifie certains de ses aspects les plus importants, et un plan d'action qui organise sa mise en œuvre. Malgré ces progrès, plusieurs ONG et agents publics ont insisté sur le fait que la mise en œuvre restait un défi. Dans la continuité de ces commentaires, un questionnaire en ligne (<http://touensa.org/2013/05/22/touensa-questionnaire-sur-leffectivite-du-decret-loi-41/>) a été lancé en mai 2013 par la direction générale des réformes et prospectives administratives, au sein de la présidence, afin de recueillir les opinions des citoyens tunisiens sur ces défis (Direction générale des réformes, 2013). Cette initiative représente une bonne pratique, en parfaite conformité avec les principes de l'OCDE dans le domaine de l'implication des citoyens dans la fourniture des services publics.

À la fin 2013, la présidence du gouvernement, a écrit et publié en ligne un nouveau projet de loi sur le droit d'accès à l'information en vue de susciter des commentaires (projet de loi organique relative au droit d'accès à l'information⁶). La Tunisie a, on l'a dit, satisfait le 2^{ème} critère d'éligibilité de l'OGP sur l'accès à l'information grâce aux dispositions du présent décret-loi (n° 41, 2011) sur l'accès aux documents administratifs, qui est considéré comme globalement conforme aux bonnes pratiques internationales, avec quelques exceptions notables. Le projet de loi sur l'AI corrige la plupart de ces insuffisances ; s'il est approuvé, il représenterait sans aucun doute une nouvelle étape, dans un domaine dans lequel la Tunisie est déjà un modèle pour toute la région MENA.

Le premier pas important est que la nouvelle législation porte sur le droit d'accès à l'information et non aux seuls documents administratifs. Cette étape est conforme aux pratiques des pays de l'OCDE, mais de surcroît cela répond à l'une des principales demandes des OSC nationales et internationales (Article 19, 2011). Les définitions des documents

administratifs, de l'information et des données personnelles sont désormais plus larges et concernent les médias traditionnels et plus récents. Pour la première fois, la loi protège les autorités publiques dans l'exercice de leurs fonctions visant à garantir cet accès, ce qui rend possible sa mise en œuvre. Une autre avancée décisive est l'exécution de la législation aux niveaux des administrations centrales comme locales, des trois branches du gouvernement (exécutif, législative et judiciaire) et aux autres organismes concernés (les entreprises publiques et les autorités de régulation). Si cet article (Article 3 de la nouvelle loi) est adopté, la Tunisie figurerait dans un rang aussi haut que celui des pays de l'OCDE les plus avancés.

Comme le montre le tableau 2.1, les États de l'OCDE varient dans leur garantie de la liberté de l'information selon les différents niveaux de l'administration. Si presque tous protègent l'accès à l'information, au niveau de l'administration centrale et de l'exécutif, seulement 5 sur 7 environ protègent l'accès à l'information au niveau infranational, par exemple dans les provinces, et la moitié garantit l'accès à l'information concernant les organes législatifs, judiciaires et autres.

Tableau 2.1. **Portée des lois sur la liberté de l'information (2010)**

	Niveaux du gouvernement/ nombre de pays OCDE
Administration centrale	31
Autorités infranationales	25
Pouvoir exécutif	31
Pouvoir législatif	16
Pouvoir judiciaire	16
Autres organismes	18

Source : OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

Le projet de loi tunisien propose la création d'une Commission d'accès à l'information. Comme nous l'avons dit, cela est conforme aux bonnes pratiques de l'OCDE et pourrait compenser la suppression de la création d'une Instance de l'information de la version finale de la Constitution. Une fois cette commission créée, elle devrait définir ses fonctions par rapport à celle du Comité de la communication audiovisuelle, puisqu'il existe aujourd'hui des redondances.

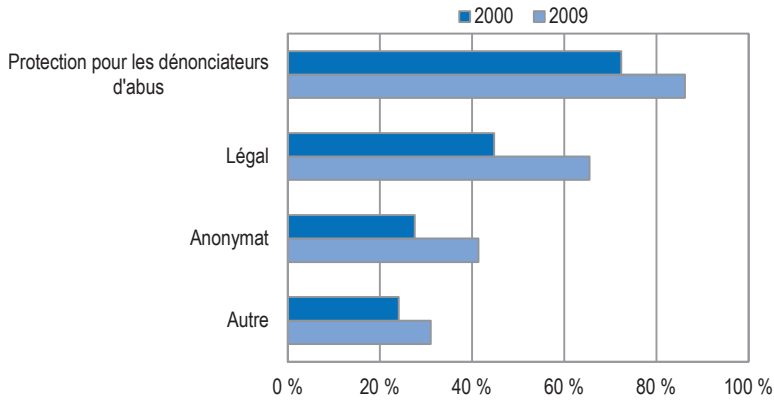
Certaines questions d'importance étaient cependant omises par la nouvelle loi. C'est le cas du régime des exceptions, pourtant au cœur de l'attention des OSC tunisiennes et de la communauté internationale. Il était large et vague dans le décret-loi n° 41 ; il a été clarifié et normalisé, conformément aux pratiques des pays de l'OCDE, mais demeure encore large. Les limites pesant sur l'accès à l'information sont de deux ordres : celles qui portent sur des catégories entières de données (critère de catégorie) et celles qui interdisent l'accès aux données parce que cet accès pourrait nuire à des intérêts spécifiques (critère de préjudice). Comme le montre le graphique 2.4, les 7 catégories du premier critère et les 5 du critère de préjudice sont courantes, mais aucun pays de l'OCDE ne les applique toutes. Or cela semble être l'intention de la Tunisie.

Graphique 2.4. Portée du projet de la loi sur la liberté de l'information

Catégories du critère de catégorie/ (nombre de pays de l'OCDE)	Catégories du critère de préjudice/ (nombre de pays de l'OCDE)
<ul style="list-style-type: none"> • Information susceptible de nuire à : • Sécurité nationale (30) • Relations internationales (28) • Données personnelles (27) • Confidentialité commerciale (28) • Ordre public (26) • Débats internes (23) • Santé et sécurité (21) 	<ul style="list-style-type: none"> • Information susceptible de nuire à : • Des personnes (29) • Relations internationales et défense (29) • Compétitivité commerciale (28) • Intérêt économique de l'Etat (25) • Organes responsable de l'application des lois (24)

Source : OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

Graphique 2.5. Les pays de l'OCDE qui offrent une protection aux lanceurs d'alerte (2000 et 2009)



Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu aux enquêtes de 2000 et 2009

Sources : OCDE (2010a), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr> ; OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

Enfin, l'absence de protection des lanceurs d'alerte, et la nécessité de porter sur toute demande le nom d'une personne physique ou morale, restent pour l'heure, des lacunes importantes ; la législation devra y remédier dès que possible – notamment par un projet de loi en cours d'élaboration – pour permettre aux citoyens de jouer pleinement leur rôle de demandeurs et de fournisseurs d'informations. Cela se ferait au bénéfice aussi bien du gouvernement que de la population tunisienne, comme observé dans la plupart des pays de l'OCDE.

La consultation publique en Tunisie

Dans le cas de la Tunisie, il est important de souligner l'existence d'une tradition de consultations tripartites officielles entre les institutions publiques, les associations d'entreprises et les syndicats, en ce qui concerne les projets de loi et règlements, avant même la Révolution ; cette tradition a contribué au processus de réforme de la gouvernance. Cette base a été remobilisée après la Révolution par la circulaire n° 14 du 27 mai 2011 sur la qualité législative, suivie de la circulaire n°31 du 30 octobre 2014 portant sur l'adoption d'une approche participative dans la préparation des textes juridiques⁷. Il reste néanmoins important de faire le suivi de l'application de cette dernière circulaire en pratique. Plusieurs exemples des efforts actuels

du pays pour inclure la consultation des citoyens dans le cycle politique nationale, peuvent être donnés, où beaucoup utilisent aussi bien les méthodologies traditionnelles « en personne » que des outils en ligne plus innovants. L'intégration de représentants des organisations de la société civile dans le Comité de pilotage puis la commission consultative mixte du Gouvernement Ouvert est l'un de ces exemples et constitue un signe positif du sérieux avec lequel les institutions tunisiennes prennent l'esprit inclusif et participatif de l'OGP.

Cependant, à l'occasion d'entretiens avec les membres de l'équipe de la revue, les OSC et les militants tunisiens aussi bien que des représentants du secteur privé, ont insisté sur le peu de clarté des processus de consultation existants, de la méthodologie qu'ils utilisent et surtout de leurs résultats du point de vue des modifications des projets de législation, par exemple. Si cette situation n'est pas corrigée, elle affectera la confiance des personnes dans les processus consultatifs et leur volonté de s'impliquer. De ce point de vue, l'utilisation généralisée au sein du gouvernement du site officiel www.consultations-publiques.tn pour promouvoir la participation civique en ligne peut être saluée ; elle est conforme aux tendances existantes dans les pays MENA et de l'OCDE.⁸

Le fait que très peu de contributions aient été reçues sur le projet de loi sur l'accès à l'information évoqué, sur plus de 30 jours de consultation en ligne, montre cependant qu'il faut se demander si les consultations en ligne sont toujours les moyens les plus efficaces pour toucher la population tunisienne, et s'il n'existe pas des mesures complémentaires pour en élargir la portée et diversifier les méthodes. Ceci est aussi un indicateur du besoin de compléter l'appel à contributions par d'autres mécanismes de sensibilisation pour encourager l'utilisation du site internet.

Les nombreuses tentatives du gouvernement pour mettre en place des processus de consultation larges et crédibles sont importantes ; elles ont été bien reçues par la société civile et les observateurs internationaux. Mais pour évoluer vers une approche plus structurée et institutionnalisée de l'inclusion des citoyens, la Tunisie pourrait envisager de suivre les indications étape par étape du Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques ainsi que de Consultation réglementaire - Guide du praticien MENA-OCDE pour impliquer les parties prenantes dans le processus législatif de l'OCDE.

Dans le même temps, des actions sont parallèlement entreprises au sein de la communauté des OSC pour faciliter et promouvoir le recours à la consultation des citoyens par le gouvernement, et pour assurer le meilleur usage de ces opportunités par les citoyens et les organisations, deux conditions à satisfaire pour que les voix des citoyens soient entendues. Les

OSC pourraient, à cette fin, adopter la structure en réseau courante dans beaucoup de pays de l'OCDE. En établissant des réseaux thématiques ou géographiques d'associations et de militants, la société civile tunisienne diffuserait plus efficacement l'information sur les opportunités de consultation. Un réseau les aiderait en outre à mieux informer les acteurs concernés au sujet des questions discutées et à faire plus efficacement pression pour prendre en considération les contributions reçues.

Un exemple d'une telle stratégie est le réseau européen d'ONG appelé CONCORD (www.concordeurope.org). Créé en 2003 pour devenir le principal interlocuteur des institutions sur les politiques de développement, Concord rassemble aujourd'hui « 27 associations nationales, 17 réseaux internationaux et 2 membres associés, qui représentent plus de 1 800 ONG, soutenues par des millions de citoyens dans toute l'Europe » (Concord, 2014a).

Le collectif tnOGP qui était créé en mars 2014 pour le processus de consultation publique pour le Plan d'action de l'OGP est une initiative pour créer un tel réseau d'ONGs. Le collectif comprend 13 CSO (Article 19, ATCP, ATUGE, CLIBRE, Labo' démocratique, IWatch, OGIC, Opengov tn, Open Tunisia, Reform, Sawty, Touensa et Tansa) actives dans le domaine de la transparence et de la bonne gouvernance (tnOGP, 2014a). Les valeurs et objectifs de ce groupe informel et inclusif sont établis dans une charte d'adhésion. L'objectif principal est de proposer une vision pour le processus de consultation publique (tnOGP, 2014b).

Encadré 2.5. CONCORD

Grâce à son organisation en réseau, divisée selon les pays et les domaines thématiques, Concord parvient à réunir et rassembler les contributions de tous ses membres⁹ et à les mobiliser pour influencer les décisions politiques prises par toutes les institutions communautaires qui interviennent dans l'aide et la coopération au développement.

Le travail de la Confédération est effectué par ses membres, répartis dans des groupes de travail selon leur expérience. Ces groupes nourrissent le débat politique et contribuent à l'amélioration des politiques communautaires en matière d'aide humanitaire et de coopération au développement.

Source : Concord (2014b), « Concord, The European NGO confederation for relief and development », www.concordeurope.org/.

Les autres questions constitutionnelles concernant l'engagement civique

Bien qu'on considère en général que la nouvelle Constitution a bien répondu aux inquiétudes les plus pressantes soulevées lors des processus de consultation, et que sa ratification représente un énorme pas en avant dont les Tunisiens ont raison d'être fiers, certains représentants de la société civile tunisienne et des défenseurs internationaux des droits pensent qu'il reste beaucoup à faire. Ils ont identifié différents domaines dans lesquels, selon eux, la Constitution n'est pas totalement conforme aux principes internationaux.

Certaines de leurs inquiétudes portent sur la relation entre les principes religieux et les droits individuels, telle qu'organisée par la loi tunisienne et le droit international. Ceci n'étant ni un domaine d'expertise de l'OCDE ni un objet inscrit dans le champ de ce document, nous nous contentons de le mentionner pour faire écho aux commentaires reçus. Le Préambule mentionne les enseignements de l'islam comme source inspirant l'ouverture et la modération du texte constitutionnel, l'Article 1, qui reproduit le même article de la Constitution de 1959, fait référence à l'islam comme religion de la Tunisie. Plusieurs commentateurs, parmi lesquels Human Rights Watch et le Conseil de l'Europe, ont estimé que la mention dans une constitution, d'une religion prédominante dans le pays ne viole pas les normes internationales, mais que le rôle de l'État comme « gardien de la religion (...) et (...) protecteur du sacré » à l'Article 6 semble en contradiction avec le rôle parallèle de garant de la liberté religieuse et de la neutralité de l'espace public (Article 15, voir *infra*). Les organisations de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales tunisiennes laïques affirment que ces articles peuvent alimenter différentes interprétations sur la nature et le rôle de l'État, minant potentiellement sa capacité de garantir une égalité de traitement, ainsi qu'une égale liberté de conscience et d'expression aux Tunisiens non musulmans.

En outre, si l'Article 6 garantit explicitement la liberté de conscience, de croyance et le libre exercice du culte, la nécessité pour le président de la République d'être musulman, comme prévu par l'Article 74, semble aller dans la direction opposée, et discriminer les non musulmans ou les non croyants en leur refusant la possibilité d'être candidats, en contredisant encore l'Article 15 qui déclare que l'administration publique est soumise aux principes de neutralité et d'égalité.

Des inquiétudes ont aussi été exprimées concernant la mise en œuvre par la Tunisie de ses engagements internationaux. Le texte de la Constitution finale ne dit pas explicitement que le gouvernement doit se conformer aux

traités déjà ratifiés par la Tunisie. L'Article 20 dispose au contraire que les traités signés et ratifiés par l'Assemblée nationale auront un statut hiérarchique inférieur à la Constitution (Amnesty International, 2013). Ceci implique que, dans le cas d'une contradiction entre la Constitution et les traités internationaux auxquels la Tunisie a adhéré, c'est la Constitution qui prévaudra.

La relation entre la Constitution tunisienne et des traités internationaux aussi importants que le PIDCP et la Déclaration universelle des droits de l'homme, est décisive pour un engagement mutuel ouvert du gouvernement et des citoyens – dont l'engagement civique discuté dans ce chapitre. Toute incertitude sur l'application constante des traités en vigueur devra être levée par l'agenda d'action du pays en matière d'accès à l'information, comme l'a rappelé la Commission de Venise (Commission de Venise, 2013). Une clarification des termes du préambule et des articles mentionnés précédemment serait bienvenue aux yeux de la communauté internationale et de la société civile, même si l'une et l'autre savent que cette question sera clarifiée au fil du temps et au gré des situations de conflit entre la Constitution et le droit international.

Encadré 2.6. Exemples de constitutions des pays MENA qui mentionnent les obligations internationales

La Préambule de la **Constitution du Liban** dresse la liste des engagements internationaux du pays et évoque l'organisation dont il est membre :

« Il est membre fondateur et actif de l'Organisation des Nations unies, engagé par ses pactes et par la Déclaration universelle des droits de l'homme ».

La **Constitution du Maroc** met aussi en avant ses engagements internationaux et la valeur universelle des droits de l'homme :

« Conscient de la nécessité d'inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux, dont il est un membre actif et dynamique, le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes des dits organismes et réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus ».

Source : Reporters sans Frontières (2013), « Analyse du Projet de Constitution Tunisienne », http://fr.rsf.org/IMG/pdf/130701_projet_de_constitution_tunisie_-_analyse_rsf.pdf.

De ce point de vue, il est utile de préciser que l'enquête du PNUD déjà mentionnée a indiqué que 70 % des personnes interrogées ont dit qu'elles aimeraient que la totalité des droits de l'Homme universels soient consacrés par la Constitution (PNUD, 2013). C'est le cas des constitutions de plusieurs autres pays MENA, comme le montre l'encadré 2.6. De fait, le préambule de la nouvelle constitution de 2014 – qui constitue une partie intégrante de cette constitution selon son Article 145 – prévoit l'attachement du peuple tunisien aux hauts principes du droit de l'Homme. Seulement, la notion d'« attachement » n'est pas juridiquement engageante. Il est également à noter qu'il n'est nullement précisé qu'il s'agit des droits de l'Homme « *universels* ».

Les TIC pour la participation et l'engagement des citoyens

La Tunisie dispose d'un tissu dense d'associations et de groupes d'intérêt, qui existaient avant la Révolution, comme des syndicats, des associations patronales et des associations de défense des droits des femmes. Après la Révolution, une myriade de nouveaux mouvements et associations a émergé, beaucoup d'entre eux recourant à l'internet et aux médias sociaux pour faire entendre leur voix. En réponse à ces changements, des services de l'administration publique tunisienne ont eux aussi entrepris de développer l'usage des TIC pour répondre aux demandes d'ouverture, de transparence et de participation. Les sites Internet d'information et de services publics du gouvernement existaient avant 2011, mais la Révolution a impulsé de nouveaux niveaux d'expérimentation sur des sites Internet www.Tunisia.gov.tn (ancien : www.ministeres.tn) et www.pm.gov.tn.

Des ministères utilisent l'internet et les médias sociaux pour favoriser des élargies de la qualité des services, de l'efficacité et des politiques publiques. Le ministère de l'Intérieur a une page Facebook qui rassemble plus de 460 000 utilisateurs (ministère de l'Intérieur, 2014) ; le ministère de l'Éducation en compte 120 000 (ministère de l'Éducation, 2014). Compte tenu de la nouveauté des médias sociaux en Tunisie et des problèmes d'accès, il est remarquable que ces ministères atteignent déjà 4 % et 1 % de la population du pays *via* les médias sociaux (même si l'intensité de l'usage par ces utilisateurs n'est pas connue). Les niveaux d'interaction globaux sont élevés, cependant, ce qui indique que ces ministères utilisent une bonne combinaison de contenu informatif et de dialogue ouvert par ce moyen.

Les plateformes des médias sociaux fournissent aussi une opportunité aux administrations publiques locales, compte tenu de leur coût plus faible pour la publication et le recueil de commentaires. Des ressources humaines et d'autres natures sont bien sûr nécessaires, pour faire fonctionner ces sites et répondre aux commentaires des citoyens, et ne doivent pas être sous-

estimées. Cependant, les médias sociaux permettent aux administrations de se concentrer sur le contenu des messages, en écartant diverses considérations techniques.

Les médias sociaux, en association avec la technologie du téléphone portable, constituent une voie prometteuse pour combler certains des fossés dans l'accès aux technologies en Tunisie. Mais leur usage peut surtout combler des écarts du point de vue de la confiance des citoyens et de la responsabilité de l'administration publique. Les TIC et les réseaux sociaux ne sont qu'une des composantes de ce changement culturel en cours, mais ils peuvent faire beaucoup s'ils sont bien canalisés et envisagés de manière intégrée.

Encadré 2.7. Les procédures de consultation en ligne

Aux États-Unis, la loi sur la procédure administrative de 1946 exige que les organismes soumettent les projets de réglementation à un processus d'avis public et commentaire, incluant tous les acteurs concernés. Avant que ces organismes n'adoptent une réglementation, ils doivent répondre aux commentaires reçus, s'assurer que le projet est un débouché logique du processus, et qu'il n'est pas arbitraire. Les commentaires publics sont utilisés par les tribunaux, en cas de plainte sur la réglementation formulée par le public concerné. L'information réglementaire en ligne est aujourd'hui difficile d'accès et d'utilisation, notamment parce que différents sites Internet publient des portions de cette information à différentes étapes du processus de prise de décision. Pour promouvoir la transparence et favoriser le rassemblement des informations éparses, l'OIRA (Bureau de l'information et des affaires réglementaires) a produit un mémorandum requérant des organismes qu'ils utilisent le Numéro d'identification de la réglementation (RIN) sur tous les documents concernés pendant la totalité du « cycle de vie » d'une réglementation. Les États-Unis attendent de cette exigence qu'elle permette aux membres du public de retrouver l'information sur la réglementation, à différentes étapes du processus, et qu'elle promeuve une participation bien informée. L'objectif est de fournir des moyens plus commodes, centrés sur le public, de susciter des commentaires sur les projets de réglementation.

Le Bureau de la gestion et du budget (Office of Management and Budget) envisage d'utiliser les technologies du Web 2.0. (dans le cadre du eRulemaking Programme and Regulations.gov) afin de faciliter le processus de commentaire public. La Grèce a développé un site internet de délibération électronique (www.opengov.gr). Tous les projets de loi sont postés sous un format *blog*, et le public peut formuler des commentaires article par article. Plusieurs pays MENA publient eux aussi leurs projets de loi sur internet. L'assemblée nationale du Koweït publie elle aussi sur son site tous les projets de loi (www.kna.kw/clt/tenders_suggestion.asp). Le public peut suivre le travail des

Encadré 2.7. Les procédures de consultation en ligne (suite)

différentes commissions en ligne. Au Bahreïn, la consultation sur internet permet aux citoyens d'accéder à tous les arrêtés. Le site internet répond aux « questions les plus fréquemment posées » (FAQ) et publie des rapports d'activité du Parlement (www.nuwab.gov.bh/). Le portail permet aussi aux participants de donner leurs opinions sur les services fournis par le site internet. Le Maroc publie systématiquement tous les projets de loi sur le site www.sgg.gov.ma/L%C3%A9gislation/ListeAvantprojets.aspx pour commentaires.

En France, la consultation sur l'internet a lieu à l'initiative des différents ministères, qui sont responsables de son contenu, de ses modalités pratiques et le cas échéant la publication d'un résumé des résultats. Les forums de discussion internet ont traité de larges propositions de réforme, plutôt que de textes particuliers. Ils complètent généralement la consultation dans le cadre de comités ou commissions installés. En 2008, un portail dédié pour évaluer les forums passés et en cours (incluant un résumé des contributions) a été lancé pour faciliter l'accès à ces forums. En outre, tous les débats publics prévus et en cours peuvent être suivis sur le site [Vie-publique.fr](http://vie-publique.fr), qui vise à cartographier les activités dans toute la France. C'est une possibilité récente qui doit encore faire la preuve de son intérêt.

Sources : Hunt, A. (2008), « ERulemaking: Promoting Transparency and Participation in the U.S. », papier présenté devant l'OCDE, octobre ; OCDE (2010b), *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087170-fr>.

Les exemples de succès mentionnés jusqu'alors, ne doivent cependant pas faire oublier certains des grands problèmes de l'usage des TIC au service de l'implication réelle des citoyens. On a observé depuis la Révolution, une prolifération des sites Internet de l'administration et des médias sociaux. Cette prolifération est source de confusion, et débouche sur des incohérences dans l'information fournie, par exemple entre l'information obsolète des sites Internet et une information officielle actualisée postée depuis les médias sociaux. Ceci peut provoquer une frustration des citoyens désireux d'utiliser l'information administrative. Il existe aussi une tendance des organisations publiques en Tunisie de compliquer l'accès à l'information et aux services par l'utilisation d'un jargon juridique. Ceci rend une portion de l'information très difficile à comprendre pour une large part de la population.

D'autres pays ont été confrontés à des défis comparables. Leur expérience peut aider le gouvernement tunisien à créer un ensemble de ressources en ligne plus cohérent et accessible :

- De nombreux gouvernements proposent des formats pour assurer une présentation harmonisée de l'information, une identité visuelle

et par là un meilleur accès pour toute l'administration. Le « constructeur de site de l'administration » est un système utilisé en Allemagne pour plus de 160 sites de l'administration publique (Bundesverwaltungsamt, 2014). Pour promouvoir l'implication civique, les sites du gouvernement tunisien pourraient pareillement se baser sur des normes communes de diffusion de l'information sur le web et dans les médias sociaux. Le décret-loi n°41 (2011) encadre déjà la publication par les institutions administratives de l'information sur leur fonction et leur organisation, ainsi que sur les données et les statistiques. L'information complémentaire fournie par défaut pourrait inclure les instructions données aux citoyens concernant la manière d'accéder à l'information ou de dénoncer des cas de corruption.

- La plupart des pays de l'OCDE disposent de guides clairs d'accessibilité pour les sites Internet officiels. L'Initiative sur l'accessibilité du web W3C propose des guides et des exemples internationaux sur la manière dont les administrations peuvent faciliter l'accès à l'information et aux services aux utilisateurs ayant des besoins spécifiques (W3C, 2014). Pour favoriser une mise en œuvre plus rapide, le gouvernement danois a dans le passé utilisé le web pour indiquer publiquement quelles institutions publiques se conformaient ou pas à ses lignes directrices (OCDE, 2010b).
- Certains gouvernements ont remplacé les sites ministériels par un portail unifié, comme www.gov.uk au Royaume-Uni et www.government.se/ en Suède. Le développement de Gov.UK a bénéficié des commentaires extensifs de groupes d'utilisateurs, de réunions d'utilisateurs en ligne et hors ligne et du test de plusieurs prototypes. Le portail fixe de nouvelles normes sur la facilitation de l'accès à l'information et aux services administratifs.
- Les gouvernements commencent à simplifier le langage utilisé sur les sites Internet officiels, les médias sociaux et dans d'autres sources d'information. L'objectif est de remplacer le jargon et le langage juridique par un « langage simple », principe dont Gov.UK a été le pionnier. Les gouvernements de Finlande et de Norvège ont rédigé des guides qui exigent de vérifier que les citoyens comprennent l'information administrative écrite¹⁰.
- Les gouvernements doivent fournir des consignes unifiées sur les opportunités et les risques du recours à différents canaux numériques. L'apprentissage par les pairs, c'est-à-dire la diffusion large d'expériences concluantes, semble efficace. Il est aussi important de fournir des orientations sur le bon dosage d'une

distribution ouverte et généreuse de l'information, pour que les médias sociaux restent une expérience satisfaisante pour tous les acteurs impliqués.

Le gouvernement devrait essayer de mobiliser les structures et les acteurs existants pour impliquer les citoyens par de nouveaux canaux. Les entreprises et les associations à but non lucratif sont déjà d'intenses utilisateurs d'internet, et donc des partenaires idéaux. Ils pourraient aussi mobiliser un groupe qui n'a pas suffisamment retenu l'attention dans le contexte des initiatives du Gouvernement Ouvert, mais qui peut appuyer le Gouvernement Ouvert, la croissance économique et l'innovation nationale : les citoyens expatriés et les migrants.

Encadré 2.8. Les TIC au service de la mobilisation des citoyens expatriés dans les élections et la coopération financière

Environ 1 million de Tunisiens vivent à l'étranger, ce qui équivaut à près 10 % de la population résidente du pays (ITCEQ, 2011). L'internet pourrait être un moyen efficace de les mobiliser davantage sur le plan économique, ou pour contribuer à la croissance économique et au développement social.

Les Tunisiens de l'étranger votent par écrit ou dans les ambassades. Le vote électronique pourrait simplifier les processus et accroître les taux de participation. Pour donner l'exemple de la France, les élections législatives partielles de 2013 ont introduit la possibilité de voter *via* l'internet pour les citoyens résidant à l'étranger. Cette opportunité a été largement utilisée : plus de 65 % des citoyens français votant à l'étranger l'ont fait par ce moyen (ministère des Affaires étrangères et du Développement international, 2014).

Les Tunisiens de l'étranger opèrent des transferts financiers vers leur pays qui représentent 4 % du PIB tunisien (données 2011 de la Banque mondiale sur les migrations et les transferts, avril 2013). La majeure partie de cet argent est utilisée pour acheter des biens de consommation, mais il serait possible d'amener les Tunisiens de l'étranger à investir dans des projets d'entreprises innovantes, ou de contribuer au fonctionnement des organisations de la société civile. Depuis la Révolution, les entreprises tunisiennes ont rencontré d'importantes difficultés pour accéder au crédit bancaire (Banque mondiale, 2013). Une variante nationale des plateformes d'investissement comme Kickstarter (ÉU), KissKissBankBank (FR), Seedmatch (All) ou Kiva.org (international) pourrait offrir aux entrepreneurs nationaux une chance complémentaire de mobiliser des fonds et donner aux Tunisiens de l'étranger la possibilité d'investir directement dans des projets prometteurs d'entreprises tunisiennes. Un tel canal pourrait en cas de succès, détourner certains flux de ressources bénéficiant aux biens de consommation vers l'investissement, qui est un besoin urgent de la Tunisie selon le Gouverneur de la Banque centrale (Beaugé, 2013).

De manière similaire, des opportunités pourraient exister de financer des

Encadré 2.8. Les TIC au service de la mobilisation des citoyens expatriés dans les élections et la coopération financière

projets charitables avec l'appui des Tunisiens de l'étranger. Des plateformes comme Betterplace.org (All) rassemblent les bonnes pratiques et aident à construire des liens entre bailleurs de fonds et projets de bienfaisance. Les plateformes de levée de fonds ne devraient pas être gérées par le secteur public, à la fois parce que les risques commerciaux ne peuvent être supportés par le public mais aussi parce qu'il n'est pas sûr que les Tunisiens aient développé une confiance suffisante à l'égard du gouvernement pour autoriser celui-ci à gérer et canaliser les ressources financières d'une manière adéquate et transparente. Pour donner un exemple, en 2012, le gouvernement a demandé aux Tunisiens d'apporter une contribution volontaire, en plus de l'impôt légalement dû ; cet appel a été peu fructueux. Bien que la mobilisation de contributions volontaires ne doive pas être gérée par le gouvernement, ce dernier peut néanmoins favoriser le dialogue avec les acteurs pour promouvoir une telle plateforme, notamment au travers de l'Office existant des Tunisiens à l'étranger.

Recommandations

- Dans ce moment historique, la Tunisie a de quoi être fière de la manière dont sa nouvelle Constitution promeut et protège les libertés civiles. De l'égalité entre hommes et femmes jusqu'à la liberté de l'information, la Tunisie est parvenue à refléter l'esprit de la Révolution dans de nombreuses dispositions de la Constitution. Cependant, comme l'ont fait remarquer des militants de la société civile et des observateurs internationaux, certaines inquiétudes demeurent dans la version adoptée. Les lois qui vont désormais être préparées pour mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles sont une occasion pour apaiser ces acteurs, et de mettre la Tunisie en conformité complète avec les normes internationales les plus exigeantes. Les questions suivantes devront, en particulier, obtenir des réponses :
 - L'absence de référence explicite à la Déclaration universelle des droits de l'homme ou à d'autres traités déjà ratifiés par la Tunisie.
 - La clause légitime sur la suprématie de la Constitution sur les traités internationaux devrait être explicitement associée à une indication tout aussi claire qu'elle ne sera pas utilisée pour remettre en cause des traités déjà ratifiés, ou ignorer des droits et principes internationaux en matière de droits de l'homme et de liberté d'expression et d'accès à l'information.

- En relation avec le projet de loi élargissant l'accès à l'information, il sera important de clarifier le régime d'exceptions encore trop vague afin de le simplifier et de le conformer aux bonnes pratiques internationales, pour ensuite assurer son application en conformité avec les principes de la Constitution.
- La suppression de la liste des instances constitutionnelles de celle chargée de l'accès à l'information devrait être compensée par son intégration dans le nouveau projet de loi sur l'accès à l'information, si celui-ci devait être adopté. Il est néanmoins crucial que cette disposition soit maintenue dans la version finale, et permette la création rapide de l'instance, en lui garantissant son indépendance et l'allocation des ressources financières et humaines adéquates.
- Si les différentes initiatives pour intégrer les citoyens et les OSC dans le processus d'élaboration des politiques doivent être saluées, l'expérience des pays de l'OCDE, ainsi que les remarques faites par des représentants des OSC, montrent qu'il existe une marge d'amélioration. La Tunisie devrait en particulier privilégier :
 - Le renforcement de la capacité du secteur public de développer des initiatives opérationnelles de consultation et les mettre en œuvre de manière transversale et à tous les niveaux de l'administration.
 - Le suivi adéquat des commentaires des citoyens au travers d'un processus transparent et documenté, qui rassemble et analyse ces avis pour construire des indicateurs et, à terme, modifier les processus officiels (législation, services, initiatives, etc.).
 - La création d'une 'structure en réseau' autorégulée par la société civile, à l'image de nombreux pays de l'OCDE, pour améliorer la capacité du tiers secteur tunisien d'interagir avec l'administration, puis d'assurer une large diffusion des opportunités de consultation de tous les acteurs concernés.
 - L'évolution vers une approche multi-canaux des processus de consultation nationale, au moyen de plateformes traditionnelles et en ligne, le renforcement de la possibilité de toucher tous les acteurs concernés (publics et privés).
- Pour répondre à ces défis de manière organisée, la Tunisie pourrait commencer à mettre en œuvre les recommandations déjà formulées dans le Plan d'action de 2011 et les fusionner avec les recommandations concrètes du Manuel et guide du praticien de la

consultation de l'OCDE afin de promouvoir une mise en œuvre concluante.

- La création d'un portail national, ou autre site internet offrant des liens vers tous les sites de l'administration, dans un format clair et lisible, aiderait beaucoup les citoyens à interagir avec le gouvernement, et ce dernier à s'assurer que les sites sont complets, actualisés et cohérents du point de vue de leurs contenus comme de leurs messages. Dans ce sens la Tunisie pourrait envisager d'améliorer son portail tunisie.gov.tn et assurer la cohérence avec d'autres portails gouvernementaux.
- Le gouvernement pourrait aussi faire des efforts plus importants pour utiliser les TIC afin de solliciter, suivre et tenir compte des demandes des citoyens. Les dispositions et les institutions légales autorisent les citoyens à fournir leurs avis sur les services publics et à demander une information à l'administration. Mais l'application souffre d'une insuffisance d'orientations centrales et d'un manque de ressources. En outre, les opportunités technologiques existantes sont sous-utilisées, dans le cadre du Système de Gestion des Requêtes des citoyens SYGER.

Notes

1. Ce chapitre s'appuie sur une traduction non officielle de la Constitution fournie par l'ONG tunisienne Al Bawsala: disponible sur www.marsad.tn/fr/constitution/5/article/0.
2. Pour rédiger la Constitution, six commissions ad hoc ont été installées, chargées chacune de rédiger une section du texte final, soit : 1) le Préambule, les droits fondamentaux, la révision constitutionnelle ; 2) les droits et libertés ; 3) les pouvoirs législatifs et exécutifs et la relation entre les pouvoirs ; 4) la justice judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle ; 5) les instances constitutionnelles ; et 6) les autorités publiques régionales et locales. Ces commissions permanentes ont été coordonnées par un comité de coordination et de rédaction constitutionnelle, ayant comme responsabilité de recueillir les différentes contributions et de préparer le texte final soumis à l'ACN (The Carter Center, 2013).

3. Des versions antérieures comportaient la phrase « à condition de ne pas compromettre la sécurité nationale ou des droits garantis par la Constitution ».
4. Davantage d'information sur l'Index Go to Global Think Tank à cette adresse : <http://gotothinktank.com/>.
5. www.data.gov.tn/Tunisie-Projet-%20EOI.pdf.
6. Voir le texte intégral sur le site des données ouvertes du ministère de l'Intérieur : <http://opendata.interieur.gov.tn/fr/catalog/projet-de-loi-organique-sur-le-droit-d-acces-a-l-information>.
7. www.legislation-securite.tn/fr/.
8. Une description détaillée de ces tendances et des recommandations concrètes sur la manière de mettre en œuvre efficacement une consultation publique est proposée dans OCDE (2012), *Consultation réglementaire, Guide du praticien MENA-OCDE pour impliquer les parties prenantes dans le processus législatif*.
9. Pour les membres voir : www.concordeurope.org/members.
10. La Finlande s'est engagée à utiliser un langage simple dans le cadre de ses engagements de l'OGP : www.opengovpartnership.org/country/commitment/standardizing-and-clarifying-terms-and-concepts-used-public-administration-and ; la Norvège a lancé le « Projet du langage simple » dans toute l'administration : www.sprakradet.no/Klarsprak/Diverse/Toppmeny5/In-English/.

Bibliographie

- Al Bawsala (2014a), www.albawsala.com.
- Al Bawsala (2014b), « Marsad », www.marsad.tn/fr/.
- Al Bawsala (2013), « Débat entre citoyens et élus à Tunis traitant de l'ANC au cœur de la situation politique actuelle », www.albawsala.com/pub/5212336db197dee65545a7e1.
- Amnesty International (2013), « Last opportunity for Tunisian lawmakers to enshrine human rights for all in Tunisia's new Constitution », Amnesty International Briefing, www.amnesty.org/en/documents/MDE30/005/2013/en/.
- Article 19 (2013), « Article 19 exprime sa solidarité avec les journalistes tunisiens défendant la liberté de la presse et l'indépendance des médias publics », Communiqué de presse, www.article19.org.
- Article 19 (2011), « Comment on the Decree on Access to the Administrative Documents of Public Authorities of Tunisia », www.article19.org/data/files/medialibrary/2945/Tunisia-FOI-Comment-July-2011-Fina-version-for-PR.pdf.
- Banque Mondiale (2013), « Migrations et Transferts », Données 2011, Avril, www.worldbank.org/.
- Beaugé, F. (2013), « Ce qui bloque l'économie tunisienne aujourd'hui, c'est le politique, le monde international », http://abonnes.lemonde.fr/international/article/2013/07/17/ce-qui-bloque-l-economie-tunisienne-aujourd-hui-c-est-le-politique_3449167_3210.html (consulté 16 août 2014).
- Bremer, J. (2014), « Flux d'information dans un système du gouvernement ouvert », œuvre de l'auteur.
- Bundesverwaltungsamt (2014), « The Federal Office of Administration », www.bva.bund.de/EN/Home/home_node.html;jsessionid=5CA9994B579210F5A7E841E895C021D8.1_cid394 (consulté le 2 juin 2013).

- Concord (2014a), « About Us: Confederation for Cooperation of Relief and Development NGOs », www.concordeurope.org/about-us#sthash.jH7UFIul.dpuf.
- Concord (2014b), « Concord, The European NGO confederation for relief and development », www.concordeurope.org/.
- Commission de Venise (2013), « Observations sur le projet final de la constitution de la république tunisienne », Commission Européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=cdl\(2013\)034-f&lang=fr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=cdl(2013)034-f&lang=fr).
- Direction générale des réformes (2013), « Questionnaire sur l'effectivité de l'accès à l'information en Tunisie », <http://touensa.org/2013/05/22/touensa-questionnaire-sur-leffectivite-du-decret-loi-41/>.
- Foundation for the Future (2013), « Étude sur les organisations de la société civile en Tunisie », www.foundationforfuture.org/en/Portals/0/Publications/Etude%20OSC%20Tunisie-Rapport%20Final%20v%204.pdf.
- Gouvernement Tunisien (2012), « Tunisie-Corée du Sud : Accord de coopération tuniso-coréen en matière de gouvernance et de participation électronique du citoyen », Portail du Gouvernement Tunisien, www.tunisie.gov.tn/index.php?option=com_content&task=view&id=1942&Itemid=285&lang=french.
- Hunt, A. (2008), « ERulemaking: Promoting Transparency and Participation in the U.S. », papier présenté à l'OCDE, octobre.
- Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives (ITCEQ) (2011), « Le profil démographique de la Tunisie », *MEDPRO – Prospective Analysis for the Mediterranean Region*, Work Package 3, septembre.
- Mandraud, I. (2013), « Le Monde Blog : Le Maghreb dans tous ses états – Retour en cavale pour le rappeur Weld El 15 », <http://maghreb.blog.lemonde.fr/2013/09/02/retour-en-cavale-pour-le-rappeur-weld-el-15/>.
- Ministère de l'Éducation (2014), www.facebook.com/pages/minist%C3%A8re-de-l%27%C3%A9ducation-tunisie-page-officielle/183056788398345 (consulté le 20 avril 2014).
- Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (2014), « Présentation du vote par internet, France Diplomatie »,

- www.diplomatie.gouv.fr/fr/vivre-a-l-etranger/voter-a-l-etranger-20721/election-des-conseillers/presentation-du-vote-par-internet/ (consulté le 16 juillet 2014).
- Ministère de l'Intérieur (2014), www.facebook.com/ministere.interieur.tunisie (consulté le 20 avril 2014).
- Nabatachi, T. (2012), *Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*, IBM Center for Business of Government, www.businessofgovernment.org/sites/default/files/A%20Managers%20Guide%20to%20Evaluating%20Citizen%20Participation.pdf.
- National Democratic Institute (NDI) (2013), « Prioritizing patriotism: Tunisian Citizens express their views », juin, www.ndi.org/files/Tunisia-prioritizing-patriotism-focus-groups-june-2013.pdf.
- OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.
- OCDE (2012), *Consultation réglementaire, Guide du praticien MENA-OCDE pour impliquer les parties prenantes dans le processus législatif*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/mena/governance/Guide-Praticien-MENA-OCDE.pdf>.
- OCDE (2010a), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr>.
- OCDE (2010b), *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087170-fr>.
- OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OCDE (2002a), *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264295568-fr>.
- OCDE (2002b), *Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264295575-fr>.
- OHCHR (n.d.), « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx.
- Open Government Partnership (2011), www.opengovpartnership.org.

- PNUD (2013), « Enquête nationale sur les attentes des jeunes à l'égard du processus constitutionnel et de la transition démocratique en Tunisie », <http://issuu.com/undpintunisia/docs/rapport-resultats-enquete>.
- Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (2014), www.edoeb.admin.ch/org/00126/index.html?lang=fr.
- Présidence du Gouvernement, Gouvernement de la Tunisie (2014), « Consultation sur le projet de loi sur le droit à l'information », www.consultations-publiques.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=208:2013-07-24-11-02-59&catid=75:2013-07-24-10-47-56.
- Présidence du Gouvernement (2013), « Projet d'appui à la mise en œuvre de l'e-gouvernement et de l'open-government en Tunisie », www.data.gov.tn/Tunisie-Projet-%20EOI.pdf.
- Reporters sans Frontières (2013), « Analyse du Projet de Constitution Tunisienne », http://fr.rsf.org/IMG/pdf/130701_projet_de_constitution_tunisie_-_analyse_rsf.pdf.
- The Carter Center (2013), « The Carter Center Congratulates Tunisia's National Constituent Assembly on Final Draft of Constitution and Urges Safeguards for Human Rights », 12 juin, www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/tunisia-full-report-061213-eng.pdf.
- tnOGP (2014a), « OGP Consultation », communiqué de presse, mars, https://docs.google.com/document/d/1aJjB3JyBW5B_4Vu473mr4CSiuEW4Ljpi5Z8Gga2mNE/edit?pli=1.
- tnOGP (2014b), « Collective tnOGP: Membership Charter », https://docs.google.com/document/d/1sl8ci9fjfyietbarz_oix0lhncpweozka1qg9wbpfs0/edit?pli=1.
- W3C (2014), « Policies Relating to Web Accessibility », Web Accessibility Initiative, www.w3.org/WAI/Policy/.

Chapitre 3

La transparence budgétaire en Tunisie

Ce chapitre entend expliquer les raisons pour lesquelles une gestion publique financière transparente, notamment en ce qui concerne le budget, est un facteur déterminant du Gouvernement Ouvert, et la manière avec laquelle elle peut favoriser un climat de confiance parmi les citoyens et les entreprises. La transparence financière en Tunisie est rapportée aux principes et bonnes pratiques de l'OCDE. Une analyse des rapports budgétaires et du cycle de préparation du budget met au jour des domaines dans lesquels la Tunisie se conforme aux normes internationales, d'autres domaines où des progrès des politiques de transparence financière ont été récemment enregistrés, et d'autres, enfin, où des problèmes demeurent. Le rôle que peuvent jouer les TIC en matière de transparence financière est ensuite illustré. Ce chapitre se conclut par un ensemble de recommandations dans les domaines des normes de divulgation et de présentation comptable, de la vérification et de la responsabilité ainsi que de la gestion des réformes.

Introduction

La transparence budgétaire est un aspect essentiel d'un bon fonctionnement du système de gestion des finances publiques et du rétablissement de la confiance des citoyens et des entreprises, dans la mesure où elle permet à la population d'évaluer la capacité du gouvernement à agir de manière stratégique, et à anticiper, grâce aux données du Gouvernement Ouvert, une éventuelle crise économique. L'objectif de la transparence budgétaire est de fournir une information pertinente et utile sur les options de politique budgétaire, d'améliorer la qualité de la prise de décision et ainsi la performance du secteur public. Fournir une information fiable, pertinente et dans les délais utiles aux décideurs est considéré comme un facteur d'amélioration de la qualité des décisions et de la satisfaction des objectifs du système de gestion publique financière, comme le contrôle budgétaire global, des choix politiques affinés ou une meilleure allocation des ressources en vue de remplir les objectifs sociaux et économiques du gouvernement. Ceci contribue aussi à une plus grande efficacité du fonctionnement de l'administration, ainsi qu'à une productivité accrue. La transparence budgétaire peut en outre, être un outil pour rendre des comptes aux citoyens, au Parlement et aux contribuables. De ce fait, les conséquences d'une faible transparence budgétaire sont un contrôle budgétaire global insuffisant, un usage inapproprié ou inefficace des finances publiques, y compris la corruption et d'autres abus. Une transparence budgétaire insatisfaisante peut aussi réduire la volonté des bailleurs de fonds internationaux de fournir un appui financier aux pays en développement.

Au cours des dernières décennies, la Tunisie a fait des efforts constants pour développer un système efficace et sain de gouvernance budgétaire. Le pays est aujourd'hui confronté à la nécessité d'améliorer la transparence budgétaire dans un contexte caractérisé par des circonstances macroéconomiques très contraignantes et un changement rapide des institutions. La Tunisie a fait de réels progrès dans la mise en place d'institutions et d'un système légal capable de servir la démocratie et une bonne gestion des finances publiques.

À l'exception de la Constitution, la loi des finances de l'année est le document le plus important pour le Gouvernement Ouvert. Son importance découle de sa situation au cœur des trois fonctions du gouvernement : *i*) le

budget définit l'utilisation des ressources de l'État au service des objectifs du gouvernement, qu'il s'agisse de la défense nationale ou des droits de l'homme, des services sociaux ou du développement économique, ou encore de son rôle décisif en tant que premier employeur du pays et consommateur majeur de biens et de services ; *ii*) le budget précise comment les ressources nécessaires à ces fins seront produites, par les impôts, les honoraires et d'autres sources ; il détermine de diverses manières fondamentales comment l'économie de la nation, comme de chaque foyer tunisien, fonctionne ; et *iii*) le contrôle du budget est le principal moyen par lequel les citoyens se protègent en vérifiant si l'exécution du budget est en conformité avec la loi de finance. Le débat dont cette dernière fait l'objet à l'Assemblée donne aux citoyens la meilleure occasion de faire pression sur le gouvernement pour l'amener à satisfaire leurs besoins.

Le détournement de ces fonds alloués par le budget, non seulement gaspille les ressources publiques, mais détruit les relations de confiance entre le citoyen et l'État, c'est-à-dire le contrat social fondamental sur lequel repose la légitimité du gouvernement. La corruption, la fraude et les malversations peuvent être détectées par l'exercice même des fonctions de contrôle et de vérification du gouvernement ; c'est ce qui fait de la gestion budgétaire, contrôle a posteriori inclus, la première et plus importante protection contre le détournement de la confiance publique. Pour toutes ces raisons, la transparence du budget national – et des revenus et dépenses publiques qu'il régule – se situe au cœur du Gouvernement Ouvert et est un pilier fondamental de sa mise en œuvre.

La préparation du budget du Gouvernement Ouvert exige une large consultation et un débat approfondi sur les sources et les usages des fonds ; le public intéressé et l'Assemblée peuvent donc examiner les grandes questions et choix budgétaires devant la nation. L'impulsion d'un débat budgétaire avant la formulation du Projet de loi de finances afin d'examiner les principales caractéristiques de l'action politique. Les données budgétaires devraient en outre être présentées de manière à faciliter l'analyse et à renforcer la responsabilité du gouvernement. La documentation budgétaire devrait préciser les objectifs de la politique budgétaire, les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes et les principaux risques. Les conditions de la collecte des ressources et du suivi des dépenses approuvées devraient être précisées de la manière la plus claire. La nouvelle loi organique du budget, son examen par l'Assemblée Nationale Constituante (puis la nouvelle Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) récemment élue), ainsi que la mise en œuvre et les processus de reddition de comptes après le vote, fournissent autant d'opportunités de faire progresser le Gouvernement Ouvert dans la formulation du budget. Au long du cycle budgétaire de 2015, les citoyens de Tunisie et leur

gouvernement pourront saisir la chance d'expérimenter de nouvelles procédures, introduire des processus de plus en plus ouverts, produire des données et des analyses plus complètes qui fondent un débat budgétaire bien informé.

La préparation du Plan d'action sur l'accès ouvert à l'information représente un mécanisme idéal pour impliquer le public et l'Assemblée dans une programmation budgétaire ouverte ; ils peuvent dans le même temps explorer de nouveaux mécanismes d'engagement civique, en utilisant les TIC pour diffuser l'information ou nourrir la consultation publique au sujet des choix budgétaires.

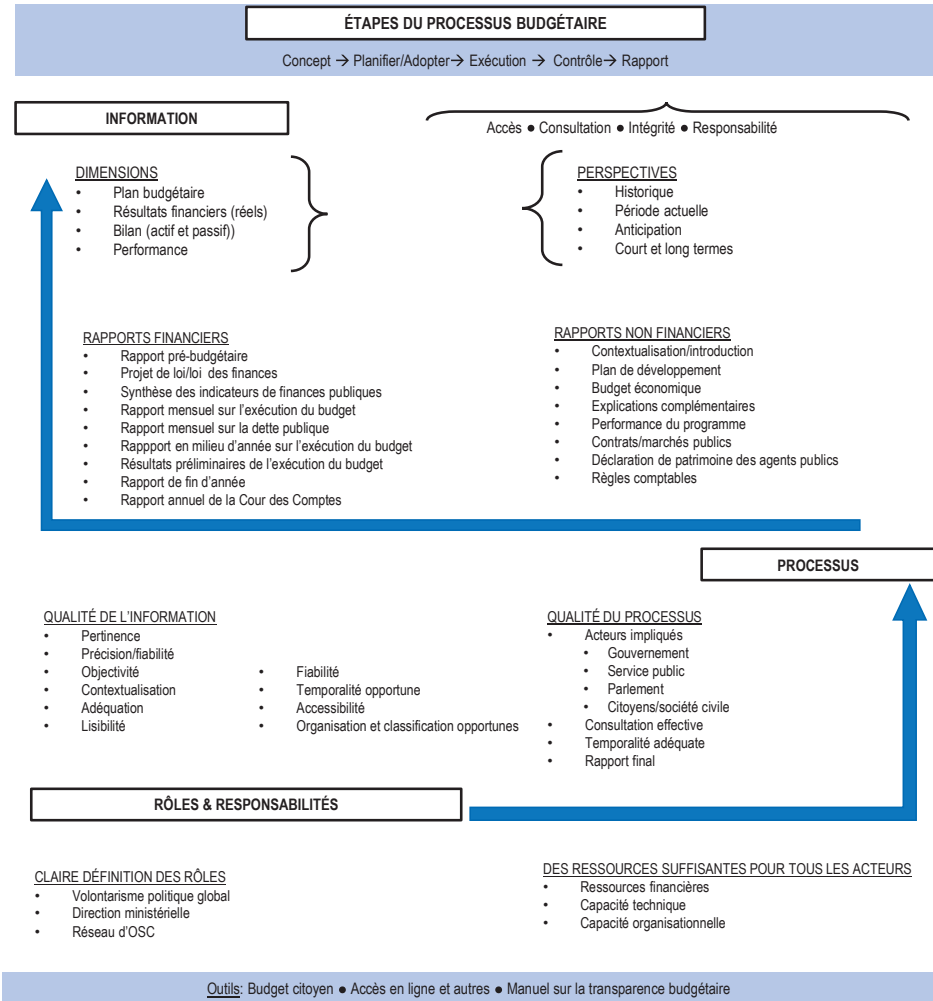
La préparation du premier budget après adoption de la loi organique du budget représente, par ailleurs, une chance appréciable et ponctuelle de faire progresser des processus plus ouverts et consultatifs de gestion budgétaire dans la Tunisie post révolutionnaire. L'introduction de nouvelles procédures et méthodes impliquera inéluctablement une grande part d'expérimentation, et donc son lot d'inattendu. L'option consistant au contraire à préserver l'ancien style d'élaboration fermée du budget aurait cependant des conséquences fâcheuses : une dynamique ralentie, la perte d'une occasion précieuse pour les partenaires, à l'intérieur et à l'extérieur de l'État, de développer de nouvelles manières de travailler ensemble.

Remettre à plus tard les actions budgétaires serait aussi un signe malvenu à l'attention de ces acteurs en ce qui concerne l'adhésion des décideurs à un Gouvernement Ouvert, et leur volonté d'en finir avec les anciennes habitudes. Les erreurs et maladresses sont inévitables, mais elles faciliteront une amélioration future des opérations budgétaires transparentes.

Les principes de l'OCDE en matière de budgétisation transparente

La gestion du cycle budgétaire, de sa planification jusqu'à son exécution et son contrôle, a été l'un des premiers domaines de travail de l'OCDE depuis sa création il y a plus de 50 ans. Cette expérience a débouché sur une analyse approfondie des différents systèmes budgétaires nationaux, et sur une capacité d'identifier les bonnes pratiques et les principes fondamentaux sur la manière dont les grandes fonctions de gestion budgétaire doivent être remplies. Cette section synthétise les principaux points, en s'inspirant des *Meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire* de l'OCDE (OCDE, 2002). Ces meilleures pratiques sont regroupées en quatre catégories pour faciliter la discussion : *i)* la préparation du budget national ; *ii)* la préparation des autres rapports budgétaires ; *iii)* les normes de présentation comptables ; et *iv)* les pratiques promouvant l'intégrité, le contrôle et la responsabilité en matière de processus budgétaire. Les principaux points de chacun de ces domaines peuvent être résumés dans un encadré, pour être ensuite rapidement discutés.

Graphique 3.1. Principes de l'OCDE en matière de budget ouvert



Afin de favoriser l'intégration du processus global de formulation d'un budget ouvert, les caractéristiques clés du processus budgétaire sont présentées dans le graphique 3.1 ci-dessus. Le graphique s'ouvre sur les cinq principales étapes du cycle budgétaire (concept/programme, loi budgétaire, exécution) jusqu'au contrôle final et à la publication des résultats, en soulignant l'importance de l'accès à l'information, de la participation citoyenne au travers de la consultation, de l'intégrité à chacun de ces stades, ainsi que de la responsabilité d'ensemble à l'égard des acteurs concernés au niveau du processus comme des résultats. Il souligne les bonnes pratiques

pour les trois principaux aspects du processus budgétaire, en commençant par les exigences premières de rôles et de responsabilités clairement définies, de l'allocation des ressources adéquates aux différents acteurs et du recours aux outils favorisant l'ouverture, comme le budget citoyen. Des rôles bien définis permettent un processus ouvert susceptible de produire une information de haute qualité au service de la décision et satisfaisant les normes de qualité du processus.

L'établissement de ces fondations solides permet au gouvernement de construire un processus budgétaire satisfaisant des normes exigeantes de qualité, à la fois en termes de qualité du contenu de l'information produite et en regard de la manière dont elle l'est, par exemple l'intensité et la qualité de l'implication des partenaires. Un processus budgétaire de haute qualité est une base pour la production des divers documents requis par l'ouverture du budget tout au long du cycle budgétaire. Ces documents sont de deux grandes catégories : ceux qui présentent les opérations financières engagées, actuelles et prévues du gouvernement, comme le rapport de fin d'exercice, et des documents non financiers, telle l'information sur les résultats du programme, le contexte économique et les patrimoines des agents publics.

Les encadrés 3.1 et 3.2 présentent ce processus global. L'encadré 3.1 porte sur le processus de préparation du budget national. Deux principaux points doivent être soulignés. En premier lieu, l'Assemblée devrait pouvoir s'appuyer sur une présentation du contexte et des explications suffisantes pour examiner convenablement le budget. L'information financière et non financière doit être fournie, y compris les explications qui donnent un sens aux chiffres, et l'information complémentaire ; c'est le cas par exemple des liens entre le plan de développement économique du gouvernement et les hypothèses macroéconomiques sous-tendant le budget, qui informent une décision éclairée. En deuxième lieu, les bonnes pratiques en matière de budget national reconnaissent de plus en plus le besoin d'information sur les résultats et la performance du programme, au moyen d'un budget axé sur la performance (appelé gestion budgétaire par objectifs (GBO), en Tunisie). Bien que les pratiques budgétaires ordinaires continuent d'exiger une présentation classique du budget sur la base des moyens, des avancées ont été notées dans plusieurs autres ministères, suite au projet de jumelage entre la Tunisie et l'Union Européenne en matière d'appui à la gestion budgétaire par objectifs (GBO) qui a été initié en août 2011 et qui arrive à termes en 2015. On peut compter 9 ministères (appelés de 1^{ère} et 2^{ème} vague) ayant fait l'objet d'expérimentation GBO en 2013 et 2014. Dans l'avenir, l'ARP devrait donc pouvoir prendre note du lien entre les dépenses et leurs résultats, c'est-à-dire ce qui intéresse finalement les citoyens. L'accent placé sur les résultats du programme (réduction de l'analphabétisme, familles réinstallées dans un logement décent, etc.) vaut, – on le verra – pour tout le

cycle du budget, culminant dans des contrôles de la performance qui sont un complément nécessaire des contrôles financiers, pour la mesure et la vérification des résultats anticipés ainsi que des dépenses et les achats.

Encadré 3.1. Bonnes pratiques dans la préparation du budget national

L'obligation du gouvernement : En reconnaissant que le budget est un des documents politiques clés qui lui incombe, le gouvernement devrait préparer un budget global intégrant toutes les ressources et dépenses, de manière à ce que les arbitrages entre les différentes options politiques puissent être évalués, et soumettre un projet de budget au Parlement très en avance pour lui autoriser un examen convenable ; ce délai ne saurait être inférieur à trois mois avant le début de l'année budgétaire.

L'obligation du Parlement : Le Parlement devrait examiner et approuver le budget avant le début de l'année budgétaire, pour consolider son rôle au cours du cycle budgétaire.

L'examen parlementaire du projet de loi de budget peut porter sur les détails des revenus et des dépenses prévus, ou bien fournir une vue d'ensemble des prévisions macroéconomiques et des agrégats budgétaires – approche souvent appelée « budgétisation par le haut ».

Certains facteurs peuvent favoriser un exercice efficace du rôle du Parlement :

- En premier lieu, la pertinence et la fourniture dans les délais utiles de l'information rassemblée par la documentation budgétaire soumise au Parlement.
- En deuxième lieu, le Parlement doit disposer du temps nécessaire à l'examen du projet de budget.
- En troisième lieu, le Parlement doit pouvoir s'appuyer sur un cadre qui lui permette de mener à bien les fonctions qui lui sont assignées. Ce cadre comprend :
 - Un système de commissions ou de comités garantissant un examen détaillé du budget. Un comité du budget doit examiner les prévisions macroéconomiques et les politiques budgétaires globales, tandis que des comités spécialisés vérifient les dépenses dans le domaine de compétence respectif de chaque ministère. Une commission ou un comité distinct peut aussi étudier les ressources attendues.
 - La capacité d'examiner les politiques budgétaires globales aussi bien que les détails des revenus et des dépenses.
 - La capacité du Parlement d'interroger publiquement les ministères et les responsables publics.

Encadré 3.1. **Bonnes pratiques dans la préparation du budget national** (*suite*)

- Des personnels compétents chargés de l'appuyer dans l'analyse du projet de budget ou des rapports d'exécution du budget.
- Les discussions au Parlement et les rapports des comités parlementaires doivent être diffusées ou portées à la connaissance du public.

De manière plus générale, les études réalisées par l'OCDE et l'Institut de la Banque mondiale suggèrent que l'efficacité des comités parlementaires dans l'accomplissement de leurs tâches d'examen et de contrôle dépend d'une combinaison de facteurs liés à l'organisation institutionnelle, d'une part, et aux compétences et à l'attitude des membres du comité, d'autre part. Ces comités semblent en outre plus efficaces lorsqu'ils travaillent dans un environnement non-partisan.

Contenu du budget : Le budget, ou les documents liés, devraient inclure :

- Un commentaire détaillé de chaque revenu et dépense programmés.
- Des données sur la performance non financière, y compris les objectifs, pour les programmes de dépenses qui l'autorisent.
- Une perspective de moyen terme montrant comment les revenus et les dépenses évolueront dans les deux années au moins qui suivent l'exercice en cours. Cette perspective de moyen terme est un élément clé entre les mains des autorités centrales du budget qui facilite la gestion des dépenses et assure une discipline budgétaire : les dépenses prévues rassemblent des informations sur le coût des politiques et programmes existants, et représentent la base des budgets des années à venir, alors que les plafonnements des dépenses constituent une contrainte sur les dépenses futures.
- Un rapprochement avec les prévisions par rapport aux précédents rapports budgétaires expliquant toutes les dérives importantes.
- Une comparaison des revenus et des dépenses réels au cours de l'exercice passé et une prévision actualisée pour l'année en cours, pour chaque programme, ainsi qu'une information comparative des données sur la performance non financière.
- Les montants des revenus et des dépenses autorisés par la législation permanente, ainsi que des autres revenus et dépenses.
- Les dépenses en termes bruts (et non nettes des revenus afférents).
- Une comptabilité distincte claire des ressources affectées et des charges pesant sur les utilisateurs, compte non tenu des systèmes particuliers d'incitation et de contrôle permettant à l'organisme collectant ces ressources d'en retenir tout ou une partie.

Encadré 3.1. **Bonnes pratiques dans la préparation du budget national (suite)**

Format du budget et information complémentaire : La classification des dépenses par unité administrative (ministère, organisme) ; l'inclusion de l'information complémentaire classant les dépenses par catégories économiques et fonctionnelles ; la présentation des hypothèses économiques qui sous-tendent le rapport et une discussion des dépenses fiscales, et un examen général des actifs et passifs financiers de l'administration, des actifs non financiers, des obligations des retraites pour les employés et des passifs contingents.

Source : OCDE (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1/3, OCDE, Paris, pp.7–14, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>.

L'encadré 3.2 détaille l'information requise pour chacun des grands rapports budgétaires, lesquels doivent, comme le budget national soumis au Parlement, fournir des éléments de contexte et des explications permettant de comprendre et d'interpréter le budget au fur et à mesure de son évolution annuelle.

Encadré 3.2. **Bonnes pratiques relatives aux autres rapports budgétaires**

Un rapport préalable au budget : A l'instar des rapports préliminaires à une loi de finances ou d'autres rapports de contexte, permet de donner une idée du cadre dans lequel le budget s'inscrit, stimule le débat sur les stratégies et priorités budgétaires, mais fournit aussi un aperçu concis et lisible des principales questions et priorités du budget aux citoyens intéressés (il encourage le débat sur les agrégats budgétaires et la manière dont ils affectent l'économie et suscite les attentes souhaitées) : produire ce rapport au plus tard un mois avant de soumettre le projet de budget ; expliciter les objectifs politiques de long terme du gouvernement en matière économique et fiscale, ainsi que ses intentions pour le budget à venir et les deux prochains exercices budgétaires au moins ; indiquer les revenus, dépenses, déficit et excédent et la dette, totaux ; préciser les hypothèses économiques sous-jacentes.

Rapports mensuels (afin de donner une idée de l'exécution du budget) : Produire un rapport dans les quatre semaines qui suivent la fin de chaque mois ; inclure les revenus et les dépenses pour chaque mois et pour l'ensemble de l'exercice ; comparer les prévisions de revenus et dépenses mensuels pour la même période et, de manière distincte, mettre en avant les ajustements en cours

Encadré 3.2. Bonnes pratiques relatives aux autres rapports budgétaires (suite)

d'exercice par rapport aux prévisions initiales ; commenter brièvement et expliquer toute différence importante entre les prévisions et les montants réels ; classer les dépenses par unités administratives principales (ministère, organisme) et donner l'information complémentaire sur les dépenses par catégories économiques et fonctionnelles ; donner des éléments sur l'activité d'emprunt de l'État.

Rapport en milieu d'année : Fournir un état actualisé et global de l'exécution du budget, incluant une actualisation des prévisions du résultat budgétaire pour l'année budgétaire en cours et les deux prochains exercices au moins ; produire le rapport dans les six semaines qui suivent la fin du semestre ; réviser les hypothèses économiques qui sous-tendent le budget et vérifier l'impact de tout changement sur le budget ; intégrer une discussion globale des actifs et passifs financiers du gouvernement des actifs non financiers, des obligations de retraites des personnels et des passifs contingents ; indiquer l'impact de toute autre décision gouvernementale, ou circonstance, qui peuvent avoir des conséquences matérielles sur le budget.

Rapport de fin d'année (qui est le principal document comptable de l'État) : L'exécution du budget fait l'objet d'une déclaration financière annuelle soumise à contrôle. Cette déclaration permet au Parlement et aux citoyens de vérifier la mise en œuvre effective du budget. Elle est souvent retardée par les obstacles rencontrés dans la préparation et la vérification. Produire le rapport dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice ; faire contrôler le rapport par l'institution supérieure de contrôle ; attester le respect des niveaux de revenus et de dépenses autorisés par le Parlement et préciser tous les ajustements en cours d'exercice du budget initial ; refléter le format de présentation du budget ; intégrer des éléments sur la performance non financière ; comparer les objectifs de performance et les résultats obtenus lorsque c'est possible ; fournir une information comparative sur les revenus et les dépenses pendant l'exercice précédent, données sur la performance non financière incluses ; présenter les dépenses en termes bruts, comptabilisant séparément les revenus non affectés et les charges pesant sur les utilisateurs ; classer les dépenses par unités administratives principales (ministère, organisme) et donner des éléments complémentaires sur les dépenses par catégories économiques et fonctionnelles ; intégrer une discussion globale des actifs et passifs financiers du gouvernement des actifs non financiers, des obligations des retraites des personnels et des passifs contingents.

Rapport préalable à des élections (éclaire l'état général des finances publiques immédiatement avant une élection afin d'informer l'électorat et de stimuler le débat public – sa faisabilité dépend des dispositions constitutionnelles et des pratiques électorales) : De manière optimale, produire ce rapport au plus tard deux semaines avant les élections ; intégrer la même information que pour le

Encadré 3.2. **Bonnes pratiques relatives aux autres rapports budgétaires** (*suite*)

rapport à mi exercice, et bien vérifier l'honnêteté du rapport. Ce dernier peut être rendu obligatoire par les lois sur la responsabilité budgétaire ou une législation similaire. L'objectif est en général d'améliorer la qualité du débat électoral en fournissant un compte rendu objectif de la situation financière de l'État et un aperçu global avant les élections. Ce rapport incombe le plus souvent au ministère des Finances, sans implication formelle des autres ministères.

Rapport à long terme (vérifie la viabilité des politiques publiques menées sur le long terme) : Produire le rapport au moins tous les cinq ans, ou lorsque des changements majeurs et importants sont intervenus sur le plan des revenus et des programmes de dépenses ; évaluer les implications budgétaires des évolutions démographiques, comme le vieillissement de la population et d'autres évolutions possibles de long terme (10-40 ans) ; expliciter toutes les hypothèses majeures qui sous-tendent les projections du rapport, et esquisser des scénarios éventuels. L'analyse de la soutenabilité de la dette menée par des institutions financières internationales comme le FMI et la Banque mondiale en est un exemple. L'équité entre les générations ou le poids du fardeau de la dette sur les générations futures sont des enjeux clés de ces rapports.

Source : OCDE (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1/3, OCDE, Paris, pp.7-14, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>.

Les encadrés 3.3 et 3.4 mettent l'accent non sur les éléments fournis, mais sur la manière dont le budget est produit et présenté. L'encadré 3.3 résume les normes de publication des comptes qui fondent un processus budgétaire sain et ouvert, tandis que l'encadré 3.4 met l'accent sur les exigences d'intégrité et de responsabilité dans le cadre d'un processus budgétaire transparent.

On peut faire l'hypothèse que la plupart des parlementaires n'auront pas l'expertise poussée requise pour comprendre des questions financières décisives mais complexes, telles les obligations liées aux retraites. Il est donc d'une importance fondamentale pour un processus ouvert que toutes les informations soient présentées de manière professionnelle, cohérente et claire, afin que les parlementaires puissent prendre des décisions difficiles avec confiance.

Encadré 3.3. Bonnes pratiques en matière de politiques de présentation des comptes et de normes comptables requises par un processus budgétaire sain et ouvert

Hypothèses économiques: Expliciter toutes déviations par rapport aux prévisions concernant les hypothèses économiques clés qui fondent le budget, dont la croissance du PIB, la composition de la croissance, le taux d'activité et de chômage, le taux d'inflation, les taux d'intérêt et le balance courante ; inclure une analyse de sensibilité concernant l'impact d'un changement des hypothèses économiques sur le budget.

Dépenses fiscales (coûts fiscaux estimés d'un traitement fiscal préférentiel pour des activités spécifiques) : Indiquer le coût estimé des principales dépenses fiscales et, dans la mesure du possible, discuter les dépenses fiscales en même temps que les dépenses pour certains domaines fonctionnels.

Actifs et passifs financiers: Indiquer tous les actifs et passifs du budget, du rapport en milieu d'année et du rapport final ; indiquer les emprunts mensuels dans les rapports mensuels ; classer les emprunts par devise, profil des échéances, type d'intérêt (fixe ou variable) et exigibilité ; classer les actifs financiers par type (liquidités, titres négociables, investissements dans des entreprises et prêts) ; dresser la liste détaillée des investissements dans les entreprises ; dresser la liste des prêts consentis à d'autres entités par grandes catégories, selon leur nature ; fournir un historique sur les défauts de paiement pour chaque catégorie ; valoriser les actifs financiers à leur valeur de marché ; préciser les instruments de gestion de la dette, comme les contrats à terme et l'échange de créances ; intégrer une analyse de sensibilité montrant l'impact des taux d'intérêt et de change sur les coûts de financement.

Actifs non financiers: Indiquer les actifs non financiers, y compris les biens fonciers et d'équipement ; mentionner tous les actifs non financiers qui, dans le cas d'une comptabilité d'exercice intégrale, exigeront une valorisation et un amortissement approprié ; sinon, tenir un registre des actifs et fournir une information sommaire à ce sujet dans le budget et dans les rapports semestriels et de fin d'exercice.

Obligations liées aux retraites du personnel: Indiquer les obligations liées aux retraites du personnel dans le budget et les rapports en milieu d'année et de fin d'année, en montrant la différence entre les droits acquis du fait d'un service effectué, et les contributions faites par l'administration en anticipation de ces indemnités ; indiquer les hypothèses actuarielles qui sous-tendent ce calcul et valoriser les actifs détenus sur les plans de retraite à leur valeur de marché.

Passifs contingents (passifs dont l'impact sur le budget dépend d'événements futurs incertains, comme les garanties des prêts de l'État, les programmes d'assurance et les demandes de dommages en réparation à l'encontre de l'administration) : Indiquer tous les passifs contingents importants dans le budget et les rapports en milieu d'année et de fin d'année ; lorsque c'est possible, indiquer le total des passifs contingents et les classer par grande catégorie ;

Encadré 3.3. Bonnes pratiques en matière de politiques de présentation des comptes et de normes comptables requises par un processus budgétaire sain et ouvert (*suite*)

donner un historique des défauts de paiement par catégorie ; dresser une liste descriptive des passifs contingents qui ne peuvent être quantifiés. Créer en outre une réserve contingente qui peut permettre de maintenir les dépenses aux niveaux prévus même lorsque des événements inattendus ou changements de priorités se produisent au cours de l'année budgétaire. C'est non seulement un mécanisme prudent de gestion des risques budgétaires, mais aussi une composante importante de la budgétisation par le haut.

Source : OCDE (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1/3, OCDE, Paris, pp. 7–14, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>.

L'encadré 3.4 traite les mêmes questions dans la perspective de l'intégrité et de la responsabilité, en posant la question de savoir si le Parlement dispose du personnel et des ressources pour cerner l'évolution du budget tout au long du cycle budgétaire. Il est impératif de ce point de vue que l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (la Cour des comptes, en Tunisie) joue un rôle actif, en fournissant au Parlement l'information nécessaire pour évaluer le contrôle et l'intégrité. Des propositions pour renforcer cette relation en Tunisie sont formulées dans cette section sur les actions envisageables, sur la base des bonnes pratiques, d'une analyse approfondie de la transparence du budget récemment rédigée par l'OCDE (OCDE, 2013a), et d'une discussion et d'une évaluation des institutions tunisiennes des finances publiques.

Encadré 3.4. Bonnes pratiques en matière d'intégrité, de contrôle et de responsabilité

Politiques comptables: Fournir un résumé des politiques comptables pertinentes pour tous les rapports, en décrivant la base de la politique appliquée (comptabilité de caisse ou d'exercice), et indiquer toutes les déviations par rapport aux pratiques comptables généralement admises ; utiliser les mêmes politiques comptables dans tous les rapports ; lorsqu'un changement de la politique comptable a lieu, préciser la nature du changement et ses raisons ; ajuster l'information par rapport aux périodes antérieures, si possible, pour faciliter la comparaison.

Systèmes et responsabilité: Mettre en place un système dynamique de vérifications financières internes, notamment un contrôle interne ; intégrer à chaque rapport une déclaration de responsabilité du ministre des Finances et du

Encadré 3.4. **Bonnes pratiques en matière d'intégrité, de contrôle et de responsabilité** (*suite*)

haut responsable administratif, dans laquelle le ministre certifie que toutes les décisions du gouvernement qui ont un impact budgétaire sont indiquées, et où le responsable administratif certifie que le ministère a fait preuve du plus grand discernement possible dans le rapport.

Contrôle: L'institution de contrôle suprême doit vérifier le rapport de fin d'année et communiquer ses conclusions au Parlement.

Examen public et parlementaire: Le Parlement devrait avoir l'opportunité et les ressources d'examiner tout rapport budgétaire ; rendre public tout rapport, notamment gratuitement *via* internet ; le ministère des Finances devrait promouvoir activement la compréhension du processus budgétaire par la population.

Source : OCDE (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1/3, OCDE, Paris, pp.7–14, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>.

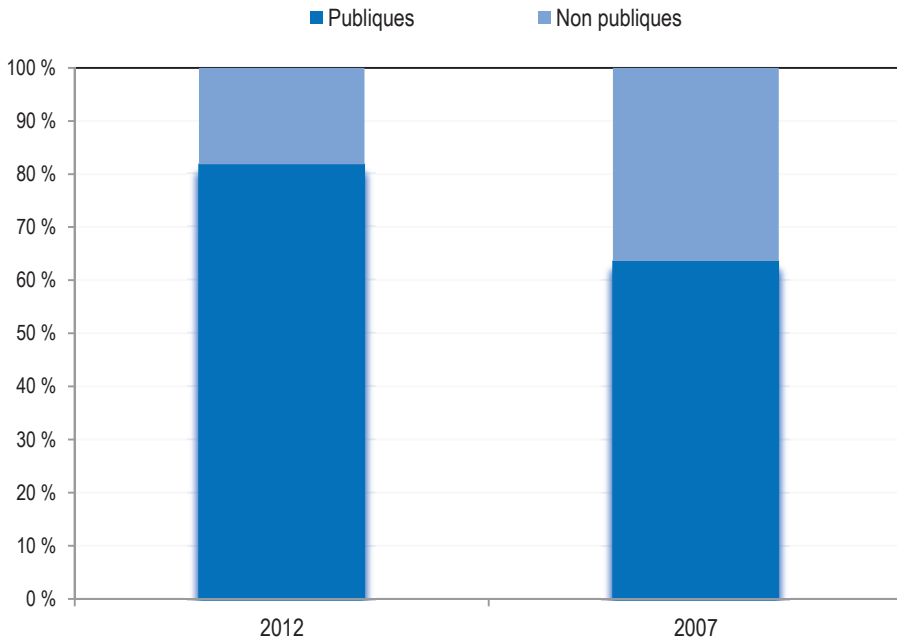
Dans la même perspective, mais tout récemment, l'OCDE a rendu publique la version provisoire de ses principes de gouvernance budgétaire (2013b), en vue d'une consultation. Ces principes incluent l'affirmation selon laquelle les documents et données du budget doivent être ouverts, transparents et accessibles. Dans cet esprit :

- Des rapports budgétaires clairs devraient être disponibles pour informer toutes les étapes de la formulation, de l'examen et de la discussion des politiques, ainsi que leur mise en œuvre et leur contrôle. Le document budgétaire annuel est lui-même d'une importance cruciale : il explicite les allocations à chaque domaine de service public et les mesures en matière de revenus pour chaque catégorie fiscale. L'information budgétaire devrait aussi être présentée dans un format comparable avant le budget final, en laissant assez de temps pour une discussion approfondie et un débat sur les choix politiques (par exemple un projet de budget ou un rapport pré-budgétaire), lors de la phase d'exécution (un rapport semestriel), et à la fin de l'année budgétaire (un rapport de fin d'année) pour favoriser une prise de décision efficace, la responsabilité et le contrôle.

- Tous les rapports budgétaires devraient être publiés complètement, immédiatement et de manière routinière, et être accessibles aux citoyens. L'« accessibilité » exige aujourd'hui une publication des documents budgétaires en ligne, et la présentation de toutes les données de budget dans des formats de données ouverts, aisément téléchargeables, analysables, utilisables et convertibles, par les citoyens, les organisations de la société civile et d'autres partenaires.
- Le processus budgétaire rassemble toutes les entrées et sorties financières de l'État ; l'utilisation d'ensembles de données normalisés devrait donc permettre au processus budgétaire de favoriser et d'appuyer d'autres objectifs importants du gouvernement comme le Gouvernement Ouvert, l'intégrité et l'évaluation des programmes.

Enfin, les pratiques et procédures budgétaires en vigueur dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2014), illustrent les tendances récentes en matière de transparence budgétaire, comme le montre un sondage.

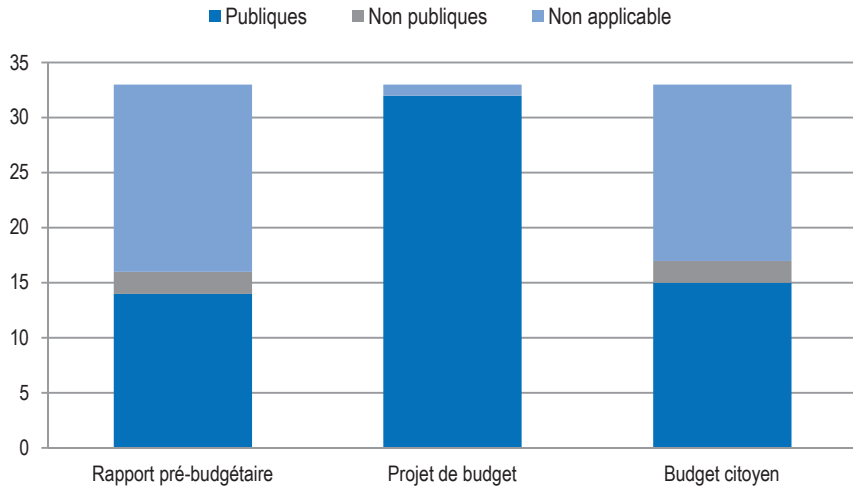
Graphique 3.2. **Publication des hypothèses économiques sous-tendant le budget**



Note : Pourcentage des pays OCDE participant (33 en 2012 et 33 en 2007).

Source: OCDE (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.

Graphique 3.3. Documents budgétaires publics



Source: OCDE (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.

Avant d'examiner les institutions budgétaires tunisiennes, et les voies de leur renforcement, il faut noter qu'il n'existe pas une norme contraignante unique mais une gamme de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire. Les États et les organisations internationales divergent dans l'accent mis sur les différents aspects de la transparence budgétaire, par exemple, ou du point de vue des mesures spécifiques qu'ils privilégient.

L'encadré 3.5 présente les quatre principes généraux présentés par le Fonds monétaire international comme la base de la pratique des finances publiques, à partir de leur Code et de leur Manuel sur la transparence des finances publiques (FMI, 2007a ; 2007b).

Encadré 3.5. Le Code des bonnes pratiques pour la transparence des finances publiques du FMI est fondé sur quatre principes généraux

- Une définition claire des rôles et des responsabilités.** Il doit exister une distinction claire entre les activités du secteur public et les activités commerciales. Les finances publiques doivent être inscrites dans un cadre légal et institutionnel bien défini. Au sein du secteur public, la division des fonctions de décision et de gestion doit être claire, et portée à la connaissance du public.

Encadré 3.5. Le Code des bonnes pratiques pour la transparence des finances publiques du FMI est fondé sur quatre principes généraux (*suite*)

- **La transparence des procédures budgétaires.** Les données budgétaires doivent être présentées de manière à faciliter l'analyse et à permettre aux autorités publiques d'être tenues pour responsables de la performance du budget. La documentation doit préciser les objectifs de la politique budgétaire, les hypothèses qui la sous-tendent et les principaux risques identifiables. Les procédures approuvées de collecte des revenus et de suivi des dépenses doivent être bien définies.
- **L'accès du public à l'information.** Le public doit être bien informé des activités passées, présentes et à venir des administrations publiques en termes de budget. Le pays doit s'engager à diffuser l'information sur les finances publiques dans les délais utiles.
- **Garanties d'intégrité.** L'information budgétaire doit satisfaire des normes courantes de qualité et faire l'objet d'un examen par une autorité indépendante.

Sources : Fonds monétaire international (2007a), *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, Washington, D.C., www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/codef.pdf ; Fonds monétaire international (2007b), *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Washington, D.C., www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf.

Les institutions chargées de la gestion des finances publiques en Tunisie

La Constitution du 1er juin 1959 a posé les bases de la législation budgétaire, et institué des mécanismes de gestion budgétaire classiques dans une démocratie. Elle a rendu l'Assemblée responsable de l'examen et du vote des lois du budget ainsi que du suivi de leur performance. Dans le même cadre conceptuel, le pays a adopté une ample législation budgétaire et financière, comme le Code de comptabilité publique, promulgué par la loi n° 73-81 du 31 décembre 1973, et la loi organique sur le budget (LOB), loi n° 67-53 du 8 décembre 1967 (depuis amendée plusieurs fois, notamment par les lois organiques n° 96-103 du 25 novembre 1996 et n° 2004-42 du 13 mai 2004), et l'organisation de la Cour des comptes par la loi n° 68-8 du 8 mars 1968. Cette législation s'est fondée sur des principes forts, comme la séparation des ordonnateurs et des comptables. Sur cette base, la Tunisie a mis en place un appareil de gestion budgétaire bien organisé, surtout pour

l'administration financière, qui peut compter sur des employés compétents et dévoués, de plus, soumis à des contrôles répétés à toutes les étapes, par des entités spécialisées très compétentes. La Tunisie est récemment passée du concept de « budget » à celui de « loi de Finances » (LF), qui inclut diverses dispositions légales liées aux revenus et aux dépenses de l'État, aux modalités de leur exécution et de contrôle, ainsi qu'au budget de l'État. L'intégration du budget dans un cadre économique plus large est assurée par le lien entre le Plan de Développement économique et social et le budget économique. La loi de budget tunisienne est régie par les principes d'annualité, d'unité, d'universalité, de spécialité et d'équilibre. Conformément à ces principes, la branche législative contrôle le respect par l'exécutif des autorisations de collecte et de dépense.

L'Article 1 de la LOB dispose que « chaque année, dans le cadre des objectifs des plans de développement, la loi de finances prévoit et autorise... l'ensemble des charges et des ressources de l'État et compte tenu de l'équilibre économique et financier défini par le budget économique ». Le Plan de développement économique et social est un document prospectif formulé par le gouvernement. Il définit les programmes à mettre en œuvre et les lignes directrices générales, est approuvé par la loi, mais n'est pas contraignant. Il n'existe pas aujourd'hui de lien clairement établi entre le Plan de développement économique et social et le Budget annuel. L'intégration du budget dans un cadre économique plus large, au moyen de l'articulation entre ce Plan de développement et le budget économique, doit être consolidée au travers du Cadre de dépenses à moyen terme, qui doit avoir un rôle majeur dans ce processus.

Le gouvernement, à travers son administration, est seul responsable de la préparation du budget, en Tunisie, sans que le l'Assemblée ne soit informée ou contribue au processus. Le Projet de loi de finance ne propose pas en outre de panorama complet de la situation économique et des dépenses publiques. Une définition trop étroite des autorisations de dépenses limite la capacité du gouvernement de s'adapter aux changements du contexte socioéconomique.

Pour atteindre cet objectif, il peut être nécessaire de renforcer le rôle de l'Assemblée au cours du cycle budgétaire, sur le plan du délai alloué à l'Assemblée pour l'examen du projet de budget, du renforcement de l'efficacité de l'échéance pour le dépôt du Projet de loi de finance – en exigeant, en cas de soumission tardive à l'Assemblée, un débat parlementaire susceptible de se conclure par un vote de défiance à l'égard du gouvernement, et en fixant la même échéance pour le Projet de loi de finance et tous les documents liés. Il faut en outre renforcer le rôle des comités parlementaires en leur donnant les moyens matériels et humains leur permettant de mener à bien leur mission, et en encourageant vigoureusement

la participation active des députés qui en font partie, en sanctionnant par des retenues significatives sur les indemnités en cas d'absence.

Il peut être aussi opportun d'organiser un débat sur le budget avant que le gouvernement finisse la préparation du Projet de loi de finance (PLF). Ce débat porterait sur les grandes lignes d'action que le gouvernement entend intégrer au PLF, sur la base d'une perspective budgétaire pluriannuelle et un tableau complet de la situation économique effective du pays, dont un bilan des fonds de la sécurité sociale, le niveau de la dette, les facilités de crédit, les déficits, ainsi que la situation financière des administrations locales et des entreprises d'État.

Au cours des 20 dernières années, l'État et l'administration de Tunisie ont franchi d'importantes étapes dans la modernisation des finances publiques du pays. En 1996, afin de surmonter les rigidités du système des finances publiques, un décret a autorisé les ministres à créer des unités de gestion axée sur les objectifs, afin de mener à bien des projets spécifiques. Un décret en date du 23 novembre 2003 a créé une structure chargée de la mise en place du système de gestion du budget par objectifs pour une durée de cinq ans. La loi organique du 13 mai 2004 a introduit la notion de gestion selon les objectifs, sur la base de l'affectation de fonds par programmes et de missions gouvernementales afférentes ; l'objectif était de parvenir à une meilleure allocation globale des ressources disponibles, au moyen de concepts familiers aux personnes préoccupées par la faisabilité économique d'une politique publique.

Plus récemment, le gouvernement s'est engagé à pousser cette logique plus loin en préparant une véritable Gestion du budget par objectifs (GBO), transversale. Un programme pilote de mise en œuvre de cette réforme a démarré en 2007. Des ministères pilotes ont été nommés et, pour le court délai fixé, certains ont fait un travail remarquable d'identification (en ventilant le budget par programme) et de définition des objectifs pour déterminer les indicateurs de performance (Centre Informatique du ministère des Finances, 2011a). La mise en place d'une véritable GBO renforcerait sans doute l'efficacité des politiques publiques et aiderait à maintenir le rythme des progrès souhaités vers le développement sans affecter les équilibres financiers et économiques, ainsi qu'à promouvoir une meilleure allocation des ressources en respectant les orientations et priorités fixées, et à consolider la performance des dépenses publiques et la clarté des objectifs budgétaires, en améliorant le retour sur les dépenses publiques et la transparence vis-à-vis des objectifs affichés par le gouvernement. La mise en œuvre d'une budgétisation axée sur la performance fait aujourd'hui de véritables progrès grâce au travail de l'unité (créée en 2003 et renouvelée par le décret de 2008), qui a la responsabilité de la mise en œuvre de la réforme sur une période de cinq ans.

Dans le cadre du travail de cette unité, plusieurs ministères pilotes ont été choisis pour expérimenter la budgétisation axée sur la performance. Entre 2010 et 2012, la phase d'expérimentation s'est étendue à de nouveaux ministères. L'expérience porte sur quatre domaines clés liés au développement du Cadre de dépenses à moyen terme, à celui d'une classification budgétaire par objectif, à l'introduction du concept de « programmes » et à la formulation de critères de performance et enfin, à la mise en place de mécanismes d'évaluation. À cette fin, cinq groupes de travail préparent les instruments nécessaires à la mise en œuvre de la Budgétisation axée sur la performance au plus tard pour 2016.

La portée de la réforme reste néanmoins à ce jour limitée. Par exemple, les données non financières sur la performance ne sont incluses que dans les documents relatifs à neuf ministères pilotes pour la mise en œuvre de la Budgétisation axée sur la performance.

La Tunisie est désormais entrée dans une nouvelle ère, où de nouveaux progrès dans l'institution de processus budgétaires transparents et responsables sont devenus impératifs. Au même moment, les rédacteurs de la Constitution de 2014 ont reconnu le besoin de continuité en préservant l'essentiel de la législation et en garantissant ainsi la continuité juridique de l'État tunisien. N'était la suppression des dispositions relatives au budget de la Constitution de 1959, qui ont été abrogées, la grande majorité des textes régissant l'élaboration du budget et la performance des prélèvements et des dépenses publics, comme la loi organique sur le budget, restent ceux qui étaient en vigueur avant la Révolution. La préparation du budget avant sa soumission à l'Assemblée tunisienne demeure la responsabilité du cabinet du Chef du gouvernement et du ministère des Finances. Il reste à déterminer si la décentralisation souhaitée par la nouvelle Constitution affectera le processus budgétaire – cette question n'est en conséquence pas abordée dans ce rapport.

La situation en regard du suivi des dépenses est beaucoup plus complexe. L'institution responsable en premier chef de cette fonction est l'institution de contrôle supérieure de Tunisie, la Cour des comptes. Il s'agit d'une organisation combinant des pouvoirs d'investigation et de poursuite. Selon sa description officielle sur le site internet de la Présidence du Gouvernement, la Cour des comptes a été créée par la loi n° 68-8 du 8 mars 1968 modifiée et complétée par la loi n° 70-17 du 20 avril 1970, la loi organique n° 90-82 du 29 octobre 1990, la loi organique n° 2001-75 du 17 juillet 2001 et la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008. Elle est une institution supérieure indépendante chargée de garantir le respect de la loi, la protection des finances publiques et leur bonne utilisation (Présidence du gouvernement, 2014a).

La nouvelle Constitution réaffirme le rôle de la Cour des comptes, en précisant dans son Article 117 que « La justice financière se compose de la Cour des comptes avec ses différentes instances ». La Cour des comptes contrôle la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de la légalité, de l'efficacité et de la transparence. Elle statue en matière de comptes des comptables publics. Elle évalue les méthodes comptables et sanctionne les fautes y afférentes. Elle aide les pouvoirs législatif et exécutif à contrôler l'exécution des lois de finances et la clôture du budget. La Cour établit un rapport général annuel qu'elle transmet au président de la République, au président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du gouvernement et au président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est ensuite publié. Si nécessaire, la Cour des comptes établit des rapports spécifiques qui peuvent être publiés. Ces rapports sont rendus publics. La loi fixe les règles d'organisation, de compétence et de procédures relatives à la Cour des comptes, ainsi que le statut de ses magistrats » (Al Bawsala, 2014).

Le Contrôle Général des Dépenses Publiques effectue un contrôle sur les engagements, c'est à dire un contrôle a priori. En effet, l'autorisation du contrôleur des dépenses publiques est nécessaire pour que la dépense puisse être engagée.

En plus de la Cour des comptes, plusieurs institutions politiques, administratives et judiciaires peuvent jouer un rôle important dans l'organisation des contrôles financiers et administratifs en Tunisie. Parmi celles-ci :

- Le Haut comité du contrôle administratif et financier (HCCAF) est responsable de la coordination des programmes d'intervention de différentes entités de contrôle (la cour des comptes, le Contrôle général des services publics (CGSP), le Contrôleur général des finances (CGF), le Contrôle général des domaines de l'État et des affaires foncières (CGDEAF), et les inspections départementales), pour éviter les empiètements et les redondances des contrôles. Il assure, en outre, le suivi des observations et recommandations faites dans les rapports de ces différentes entités de contrôle, afin de s'assurer de leur prise en compte dans les structures contrôlées.
- Les trois organes de contrôle général de l'administration publique : le contrôle général des Services publics (CGSP)¹, des Finances (CGF)², et des Domaines de l'État et des affaires foncières (CGDEAF). Les trois corps de contrôle général ont des compétences horizontales qui leur permettent de contrôler les services de l'État, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, et de toutes les organisations recevant des participations ou des

contributions directes ou indirectes de l'État. Les contrôleurs réalisent des contrôles et vérifient la conformité aux lois et réglementations et le respect des règles de bonne gestion, et une utilisation optimale des fonds et propriétés publics. Tout acte frauduleux ou malveillant donne lieu à des poursuites pénales ou administratives. Pour assurer l'exécution de leurs mandats, les membres des corps de contrôle général détiennent des pouvoirs d'investigation larges, et sont protégés par leurs statuts. Pourtant, l'ancien régime les empêchait de remplir complètement leurs fonctions.

- Compte tenu du besoin d'une entité forte pour assurer un contrôle efficace de la gestion publique, il serait utile de fusionner ces trois entités en une seule institution dotée d'un statut fort lui accordant une autonomie et des pouvoirs administratifs élargis. Il semble qu'une telle évolution soit aujourd'hui envisagée.
- Le Contrôle Général des Services Publics (CGSP) est doté d'une compétence horizontale. Il est chargé, sous l'autorité directe du Chef du Gouvernement, du contrôle supérieur des structures, entités et organisations de tout type bénéficiant, directement ou indirectement, d'une aide ou d'une participation publique, et toutes autres entités assurant un service public quel que soit sa nature. Les missions du CGSP ne sont pas exclusivement financières. Il examine aussi les volets administratifs de la gestion des services publics et évalue les politiques publiques. Il s'agit aussi d'un organe consultatif qui émet ses avis sur les projets de loi et de réglementation organisant et modernisant les outils de gestion des services publics, et consacrant les principes de gouvernance.
- Le CGSP est organisé en quatre unités chargées respectivement du contrôle approfondi, de l'évaluation, de l'audit et l'évaluation des projets financés par les institutions de financement extérieures, et des enquêtes, des consultations et des missions spéciales.
- Le Contrôle général des finances (CGF) est organisé en quatre directions responsables respectivement de la vérification et du contrôle des services sous l'autorité du ministère des Finances ; des services publics et des contrôles de la comptabilité des projets ; des entreprises d'État et des institutions ; du contrôle et de l'évaluation des autres structures.
- Le travail des corps de Contrôle général n'est pas parfaitement conforme aux normes professionnelles des contrôles internes. Le fait que leurs agents rendent compte à un seul ministère fonctionnel tend par exemple à restreindre leur autonomie. Afin de satisfaire les

critères internationaux de la profession, ces organes devraient être plus indépendants. La création d'un Comité de contrôle, rendant compte au plus haut niveau de l'appareil d'État, qui coordonne et garantit un contrôle de la qualité des missions, serait un facteur de progrès.

- Le Contrôle Général des Domaines de l'État et des Affaires Foncières (CGDEAF) : sa compétence est soulevée sur ordre de mission du ministre des domaines de l'état et des affaires foncières. Il a une Mission de contrôle concernant la gestion et les comptes de l'état des CPL et établissements publics et entreprises publiques et de tout organisme ayant bénéficié de subvention de l'état. Il a également la compétence de l'évaluation de ces organismes.
- Autres institutions et comités de surveillance : recensés par la Cour des comptes sur son site internet, ils comprennent le Conseil constitutionnel, le Haut Comité de contrôle administratif et financier, la Haute Instance de la Commande Publique, le Comité de suivi et de révision des marchés publics, le Conseil du marché financier, le Conseil de la concurrence, l'Instance nationale des télécommunications, la Commission de contrôle de la Chambre des députés, la Commission de contrôle de la Chambre des conseillers, le Conseil supérieur de la fonction publique et de la réforme administrative, le Conseil supérieur de la législation, le Conseil supérieur de la comptabilité, le Comité de suivi d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget de l'État, et la Commission de contrôle des systèmes d'information et de l'administration.³
- Les Inspections départementales : sont responsables de toute mission ou investigation administrative, financière ou technique ayant pour objectif de contrôler et évaluer la gestion des services de l'administration centrale et des services externes de leur ministères respectifs, ainsi que des institutions publiques sous l'autorité de leurs ministères respectifs et les projets privés financés par leurs budgets. Le fonctionnement des inspections ministérielles et des inspections générales est satisfaisant, malgré un personnel disséminé et limité, et une subordination au ministre.
- Le Comité des Contrôleurs d'État : Il joue un rôle majeur pour les entreprises publiques qui produisent une part importante de la richesse nationale. Plus généralement, les entreprises publiques ont des missions stratégiques et leur poids dans l'économie nationale est important ; il est donc impératif que ces entreprises, et les autorités publiques qui les contrôlent, respectent les règles d'une gestion courante transparente de leur patrimoine. Ses statuts ont donc été

modernisés, afin notamment d'accroître son indépendance, son expertise et l'autorité de ses membres sur les entités qui dirigent les entreprises et sur les autorités de protection.

Outre la Cour des comptes, la Cour de discipline financière est un autre organe judiciaire de contrôle qui joue un rôle important dans le suivi du bon usage des deniers publics et la sanction des infractions dans ce domaine. La législation tunisienne en matière financière a créé un régime spécial de responsabilité pour les personnes responsables de mauvaise gestion, devant la Cour de discipline financière. Cette dernière juge les infractions financières pénales, et est composée de juges issus de la Cour des comptes et du Tribunal administratif ; leurs décisions sont de nature judiciaire. Les responsables publics coupables de mauvaise gestion au détriment de l'État, des institutions administratives publiques, des administrations locales et des entreprises d'État, peuvent donc être traduits devant cette Cour. Il serait utile de clarifier et de renforcer la relation entre les autorités législatives et ces deux Cours, ce qui permettrait aux législateurs de se fier aux enquêtes et au contrôle des Cours, en se concentrant sur les sessions du travail parlementaire portant sur les rapports des Cours et la session plénière pour le rapport annuel. D'autre part, on pourrait suggérer de libérer la Cour de discipline financière de l'obligation de remplir des déclarations sur le patrimoine des membres du gouvernement notamment et de suivre les questions électorales. La Cour des comptes bénéficierait, elle, des nouvelles garanties constitutionnelles offertes aux magistrats dans le chapitre « Pouvoir judiciaire ». Les pouvoirs de la Cour de discipline financière pourraient quant à eux être utilisés plus souvent que dans le passé, et le nombre d'autorités soumises à sa compétence pourrait être étendu pour inclure le personnel politique national et local. La Cour de discipline financière sanctionne les violations de l'ordre public financier. Elle peut rendre publiques ses condamnations. Le nombre de ces condamnations est resté très limité et n'a porté que sur des cas mineurs. Davantage de cas pourraient donc être renvoyés devant elle et les sanctions être revues et rendues plus sévères ; des hommes politiques pourraient comparaître devant elle, dans la mesure où les élus sont aujourd'hui soumis à d'autres systèmes de responsabilité.

Évaluation de transparence budgétaire en Tunisie en regard des bonnes pratiques de l'OCDE

Cette partie évalue la gouvernance du budget et des finances publiques en Tunisie en regard des bonnes pratiques de l'OCDE précédemment résumées. La discussion ne porte que sur le gouvernement central et n'inclut donc pas les rapports budgétaires des institutions et organismes indépendants, ni ceux des entreprises publiques, qui n'ont pas été pris en

compte par l'équipe de revue. Mais l'analyse s'applique largement à ces organismes, pour ce qui est du rôle d'autorité de contrôle compétente joué par la Cour des comptes. La discussion s'ouvre sur une analyse de la conformité des rapports budgétaires tunisiens par rapport aux bonnes pratiques de l'CDE dans ce domaine, en commençant par le budget principal. On examine ensuite la politique de présentation des comptes, le contrôle et la responsabilité financière. La question de la performance de la Tunisie en matière d'intégrité du budget des processus budgétaires est posée dans le chapitre suivant.

Pour aborder le problème de la transparence budgétaire dans la région MENA, il est utile de faire remarquer que, malgré la longueur de la liste fournie des bonnes pratiques, il suffit d'un petit nombre de mesures de petite ampleur pour faire une réelle différence. De ce point de vue, l'expérience de l'Égypte juste avant la Révolution est éclairante, comme le montre l'encadré 3.6. Elle montre en effet le besoin de vigilance pour s'assurer que les réformes, une fois engagées, soient bien menées à terme.

Encadré 3.6. L'exemple de l'Égypte dans la région MENA

L'Égypte a amélioré sa transparence budgétaire de manière significative entre 2006 et 2010, en rendant publics des documents qui ne l'étaient pas auparavant et en élaborant de nouveaux rapports budgétaires. Sa note IBO est passée de 18 en 2006 à 32 en 2008 et 49 en 2010 – notes qui ont fait du pays le plus transparent en matière budgétaire, aux côtés de la Jordanie, dans la région MENA.

Le discours du budget du ministre des Finances devant le Parlement était le seul document public disponible jusqu'en 2006 – même si les documents de planification nationale incluaient une information complète sur les dépenses d'investissement. Par la suite, le document budgétaire promulgué a été rendu public dans son intégralité sur internet, et a pu être acheté auprès de l'Imprimerie du gouvernement. Une synthèse plus facile d'accès soulignant les hypothèses macro-économiques, les prévisions budgétaires à moyen terme, et les politiques et priorités du gouvernement définies par la loi de finances, a été élaborée. Le projet de budget n'a cependant pas été rendu public. À partir de 2004, le ministère des Finances a en outre lancé une publication financière mensuelle sur les données macro-économiques, monétaires et relatives au commerce extérieur ; celle-ci inclut des données budgétaires sommaires sur l'exécution du budget. Mais il n'existe pas de débats publics ou d'auditions sur le projet de budget au Parlement, et les rapports de l'auditeur externe ne sont pas rendus publics.

L'expérience plus récente de l'Égypte a cependant montré l'utilité d'institutionnaliser les améliorations de la gestion du budget. Après la Révolution de 2011, certains documents auparavant publiés ont disparu du site internet du ministère, ce qui a fait chuter la note IBO de l'Égypte à 13 dans l'enquête de 2012 (analyse IBO la plus récente).

Rapports budgétaires

La Tunisie a adopté plusieurs bonnes pratiques internationales pour la préparation du budget, en ce qui concerne la loi de budget :

- Le **budget est complet**. En effet, bien que des fonds de trésorerie spéciaux apparaissent encore dans des tableaux distincts de la loi de finance, ils sont intégrés aux comptes de l'État et leur niveau demeure modéré. Les transactions de capital par l'intermédiaire de prêts étrangers ont été intégrées au document budgétaire principal depuis la loi organique de 1996, qui représente un progrès en termes de transparence des finances publiques.
- Les **hypothèses économiques** qui sous-tendent le budget sont présentées dans un document budgétaire économique distinct, préparé par le Secrétariat d'État chargé du Développement et de la coopération internationale. Ce rapport est disponible sur son site internet ; il articule les objectifs pluriannuels du Plan de Développement national et le budget annuel, et définit les hypothèses économiques sous-jacentes de ce dernier, notamment en regard de la croissance du PIB, de l'investissement, de l'inflation, du chômage – même si aucun scénario alternatif ni analyse de sensibilité n'est intégré. Il réexamine les résultats économiques de l'année passée, et fournit une vision économique et financière du projet de budget. Les principaux agrégats budgétaires sont brièvement présentés, en même temps qu'une analyse sectorielle des politiques économiques et sociales de l'État. Cependant, elles n'ont pas été communiquées à l'ANC avant décembre 2012, ce qui a empêché cette dernière de les utiliser lors de l'examen du projet de budget pour l'année suivante.
- D'autres bonnes pratiques peuvent être mentionnées :
 - Le budget est toujours approuvé par l'Assemblée avant le début de l'année budgétaire.
 - Les dépenses sont classées par unité administrative mais aussi par catégories économiques et fonctionnelles. Une annexe de la loi de finance fournit des éléments sur les dépenses pour chaque unité par catégorie de dépenses. Le budget de chaque ministère peut être trouvé sur le portail du ministère de l'Économie et des finances. Mais aucun classement fonctionnel n'est fourni pour les ministères.

- Les dépenses publiques sont présentées selon la règle de non-compensation (c'est-à-dire abstraction faite des revenus tirés des services, etc.).

D'autre part, la Tunisie ne respecte pas les bonnes pratiques suivantes :

- L'Assemblée dispose de moins des trois mois recommandés pour étudier le Projet de loi de finance, qui peut lui être soumis avec des documents budgétaires annexés, aussi tardivement que le 25 octobre, pour approbation au 31 décembre.
- Les données sur la performance non financière n'apparaissent que dans les documents relatifs aux neuf ministères pilotes de la GBO (les ministères de l'Agriculture, de la Santé publique, de l'Éducation, et de l'Enseignement supérieur et Recherche scientifique, des finances, de l'industrie, de l'équipement, du transport, de l'emploi et la formation professionnelle). Il apparaît en outre que les notes explicatives des dépenses proposées sont fournies à l'Assemblée et diffusées au public, mais qu'elles ne sont pas publiées.
- Bien que le Projet de loi de finance intègre le plan de développement économique et social national, aucune perspective de moyen terme n'est évoquée ; le cadre budgétaire de moyen terme le plus récent, fourni sur le site internet du ministère des Finances, date de 2009, et est désormais obsolète.
- L'analyse fournie ne permet pas à l'Assemblée de comprendre et d'évaluer le budget. L'analyse fait défaut pour les points clés suivants : dépenses, dépenses fiscales, actifs et passifs financiers, actifs non financiers, obligations liées aux retraites du personnel, passifs contingents (potentiels), et comparaison des revenus et des dépenses projetés avec ceux de l'exercice en cours et des années passées. Une partie de ces éléments peut être trouvée dans le rapport de comptabilité publique général, qui n'est pas rendu public. En outre, il n'y a pas de commentaire détaillé sur chaque poste de revenus et de dépenses ; seuls les chiffres sont fournis.
- La note introductive de la loi de finance ne fournit pas d'information comparative sur les revenus et dépenses effectifs de chaque programme pour l'année en cours et l'année passée.

Les pratiques actuelles ne satisfont pas non plus aux bonnes pratiques internationales, dont celles de l'OCDE, pour ce qui est de plusieurs autres rapports recommandés.

- **Le rapport budgétaire préliminaire.** Il n'existe pas de rapport budgétaire préliminaire. Notons cependant que la circulaire préparant le budget de l'État 2014 et le cadre de performance des programmes publics ont été publiés en arabe sur le site de la GBO, bien que celle-ci soit un programme pilote (Centre informatique du ministère des Finances, 2011b). Il existe en outre des documents préparatoires comme la note introductive de la loi de finance de 2013, qui décrit en termes généraux les choix budgétaires en lien avec les priorités politiques du pays, tels que le renforcement de la compétitivité, l'emploi et l'investissement, la politique sociale du gouvernement, la lutte contre l'évasion fiscale, ainsi que le fonctionnement amélioré de l'administration fiscale, ou encore le Rapport sur le budget de l'État qui décrit les principaux événements macroéconomiques et les résultats financiers, en les comparant aux deux dernières années, en termes tant de revenu (évolution des revenus fiscaux et non fiscaux, produits de la dette, revenus non anticipés) et dépenses (courantes, d'investissement, de remboursement de la dette, etc.). Ce document respecte les normes de présentation imposées par la législation tunisienne (dont la loi organique du budget) et les normes internationales (balance du budget de l'État, revenus et subventions totaux, dépenses et prêts totaux, recouvrements, balance du budget de l'État et déclarations consolidées) ; il est très complet et les informations fournies sont très pertinentes et utiles.
- **Rapports mensuels.** Les rapports mensuels sur l'exécution du budget sont rendus publics sur le site internet du ministère des Finances dans les 6 semaines suivant la fin de chaque mois, soit davantage que les 4 semaines recommandées par le Guide de l'OCDE. Les rapports mensuels sur l'exécution du budget fournissent des commentaires, des données historiques et des comparaisons avec les prévisions, ainsi que des chiffres sur les emprunts et le service de la dette publique, conformément aux recommandations de l'OCDE et aux normes comptables du MSFP (FMI, 2014). Cependant, comme on l'a indiqué, le rapport mensuel le plus récent existant sur le site internet du ministère de l'Économie et des finances datait de novembre 2012. Si un rapport mensuel sur la dette publique est publié, cette publication connaît des retards ; en mars 2014, le rapport le plus récent datait de décembre 2012. Ceci-dit, en décembre 2014, le rapport le plus récemment publié était la brochure mensuelle de la dette publique d'août 2014. La publication a donc été actualisée. Ceci reste toutefois insuffisant. La cause de ces retards peut être le développement en cours des sites Internet du

ministère. Dans ces rapports, les dépenses sont classées en trois catégories fonctionnelles (dépenses sociales, administratives et de capital) et deux catégories économiques (dépenses de fonctionnement et de capital), mais pas par programme hors-mis pour les neuf ministères – ci-dessus mentionnés – qui le font maintenant.

- **Rapports de milieu et de fin d'année.** Il n'existe pas de rapport de milieu d'année, ce qui découle de l'absence d'examen formel de l'exécution du budget à mi exercice, même lorsque des lois de modification des finances sont adoptées. Cependant, les résultats préliminaires de l'exécution du budget de l'État sont préparés par la DGRE du ministère des Finances comme l'exigent la LOF, les normes internationales et la Norme spéciale de diffusion des données (SDDS). Le rapport en milieu d'année et annuel inclut les principaux ratios financiers conformément aux normes internationales (classement du FMI 1986), les éléments déterminants sur la dette publique, et les dépenses classées en trois catégories fonctionnelles (personnel, opérations et capital) et deux catégories économiques (fonction et capital) (ministère des Finances, 2013). Il n'existe pas de classement par programme. Ni les déclarations financières annuelles, ni les comptes courants des comptes publics, ni les rapports sur les dépenses consolidées des ordonnateurs de dépenses ne sont publiés ou disponibles ; ils sont considérés comme confidentiels. La déclaration générale de conformité des comptes des comptes publics de l'administration financière, produite par la Cour des comptes, est utilisée par le ministère des Finances pour préparer les comptes généraux de l'État, qui ne sont pas publics et incluent des informations sur l'équilibre de tous les comptes et un résumé des revenus et des dépenses en même temps que sur le budget et la dette publique. D'autre part, le rapport annuel de la Cour des comptes présente les résultats de son travail, dont le contrôle effectué pour toutes les entités relevant de sa compétence et une analyse des principales politiques publiques et financières pour l'année. Il formule enfin des recommandations au gouvernement et est désormais affiché sur le site de l'institution.
- **Le projet de loi de règlement.** Ce rapport est préparé par le ministère de l'Économie et des finances et soumis à la Cour des comptes, qui le vérifie et produit une déclaration de conformité. Les deux documents sont ensuite retournés au gouvernement puis à l'Assemblée pour qu'il les adopte au titre de la loi de finance. La loi de règlement est publiée dans le JORT (Journal Officiel de la République tunisienne) mais ne peut être consultée que sur

demande, et seulement sous une forme résumée. En outre, bien qu'il ait été réduit, le délai de préparation de la loi de règlement reste long.

- **Rapport préalable aux élections.** Il n'existe pas de rapport spécifique produit avant les élections.
- **Rapport de long terme.** Il n'existe pas de rapport sur la viabilité financière à long terme des politiques publiques en cours de déploiement.

Politique de publication comptable, contrôle et responsabilité financière

- **Politiques comptables.** Le résumé de la politique comptable utilisée n'est pas fourni avec le Projet de loi de finances et les documents associés. Parmi les documents qui peuvent être examinés, seuls les résultats provisoires de l'exécution du budget de l'État pour la fin 2012 et le milieu d'année 2013 précisaient les méthodes utilisées. Nous n'avons pas pu déterminer si cette mention était faite dans d'autres rapports budgétaires.
- **Systèmes et responsabilité.** Les rapports examinés ne comprennent pas de déclaration de responsabilité du ministre de l'économie et des Finances et d'un haut responsable du budget certifiant que toutes les décisions du gouvernement ayant un impact budgétaire ont été prises en compte dans le rapport, ou que le ministère de l'Économie et des finances a utilisé au mieux son discernement professionnel et son expertise dans la préparation de ces documents. Il faut noter qu'un système efficace et fiable de vérifications financières internes existe, y compris le contrôle externe, même si ce système n'a pas empêché l'ancien régime de détourner d'importantes parties des fonds publics.
- **Contrôle.** La Cour des comptes applique les lignes directrices sur le contrôle des finances publiques (ISSAI) proposées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI); plus généralement, ses méthodes de travail sont efficaces et modernes. Le rapport annuel de la Cour des comptes nationale est aujourd'hui mis en ligne sur son site Internet; il comprend des observations sur l'administration financière des ministères et des agences publiques soumis à son contrôle. En outre, le rapport de conformité sur la loi des finances, établi par la Cour des comptes et soumis à l'Assemblée en même temps que la loi de règlement, n'est pas publié.

- **Contrôle par l'Assemblée.** Si « le projet de loi de règlement du budget de l'État est soumis au vote dans les mêmes conditions que le projet de la loi des finances »⁴, il n'existe pas d'indication que l'Assemblée examine réellement les documents transmis par la Cour des comptes. Si l'Assemblée a en principe la compétence légale pour examiner les rapports budgétaires, il n'a pas les ressources humaines ni matérielles nécessaires à un examen efficace.
- **Contrôle du budget vers la population.** Le ministère des Finances promeut aujourd'hui activement une compréhension élargie du processus budgétaire par les citoyens et les organisations non gouvernementales. Il a par exemple créé une commission mixte pour la transparence financière comprenant des responsables publics et des représentants de la société civile.

En conclusion, la documentation préparatoire accompagnant le Projet de loi de finance et en rapport avec les lois adoptées, semble abondante et de bonne qualité. Elle est aussi assez accessible au public, bien que les sites Internet des autorités financières doivent être améliorés. La transparence de la documentation financière de fin d'année pourrait par ailleurs être largement améliorée.

Les récentes avancées des politiques de transparence financière

Le Plan d'action sur l'accès ouvert à l'information offre des outils pour faciliter une publication volontariste de l'information (comme des manuels internes, des sites Internet standardisés, etc.) et une communication active avec les citoyens au sujet des opportunités et des droits nouveaux créés par la loi, précisant comment y accéder. Une liste détaillée des mesures internes à déployer pour préparer les organes publics à mettre en œuvre la législation (modifications des systèmes de RH, formation, création de réglementations internes, etc.) et un calendrier des activités pour les principales institutions publiques sont venus compléter ce qui apparaît comme un plan bien structuré et axé sur les résultats. Si la nouvelle loi est adoptée, il serait très judicieux d'y adapter le plan existant et d'en prolonger l'application de manière tout aussi ambitieuse.

En 2011, L'Instance Supérieure pour la Réalisation des Objectifs de la Révolution, de la Réforme Politique et de la Transition Démocratique a par ailleurs, adopté des décrets lois sur la liberté de la presse (n° 2011-115 du 2 novembre 2011), sur les associations (n° 2011-88 du 24 septembre 2011) et les partis politiques (n° 2011-87 du 24 septembre 2011), adoptées sur la base des dispositions évoquées, sont particulièrement pertinentes. La Tunisie pourrait en réviser certaines, pour mieux se conformer aux normes internationales, aux principes de l'OCDE et aux bonnes pratiques, ainsi

qu'aux propositions de plusieurs ONG nationales et étrangères – par exemple en incluant les médias en ligne dans la loi sur la presse. La liberté des médias électroniques et imprimés est l'un des éléments prévus par le critère n° 4 de l'éligibilité à l'OGP, en matière de conditions d'une implication réelle et forte des citoyens.

Signe supplémentaire d'une adhésion de la Tunisie à la gouvernance ouverte, le ministère des Finances a ouvert son nouveau site Internet en 2013 : <http://v2.portail.finances.gov.tn/>, qui contient une ample information et propose des liens vers les sites Internet des principales autorités financières et bancaires, comme la Banque de Tunisie, et un deuxième site réaffirmant la volonté du gouvernement de mettre en œuvre une gestion axée sur la performance (GBO) (Centre informatique du ministère des Finances, 2011a).

La publication en ligne attendue augmentera largement le nombre de documents sur le budget accessibles au public. Elle permettra un suivi plus participatif de l'exécution du budget de l'État, conformément à la réglementation spécifique sur la divulgation des données, le rapport annuel sur les finances publiques, le rapport annuel sur la performance, le projet de règlement final du budget, et la plateforme interne pour un budget ouvert (BOOST). Ces directives s'appliquent à la formulation du budget de l'État pour l'année suivante, notamment par la publication des circulaires sur la préparation du budget et sur le suivi de la performance des politiques publiques, le projet de rapport annuel sur la balance budgétaire globale, le cadre de dépenses à moyen terme et les cadres de dépenses sectoriels.

Cette circulaire sur la préparation du budget envisage la publication d'un grand nombre de documents : la présentation du Projet de loi de finance, approuvé par le Conseil des ministres, le rapport sur le projet de budget de l'État et de certains ministères par catégorie de dépense, le texte de la loi de finance après son adoption, le rapport annuel sur les projets de budgétisation axée sur la performance des ministères pilotes de la GBO, ainsi que les projets annuels sur la performance par mission du gouvernement, après approbation. Elle fait en outre référence à la publication prévue en 2014 d'un *budget citoyen*, afin de rendre disponible une version simplifiée du projet de budget approuvé par le Conseil des ministres. Pour 2014, le nombre des ministères ayant à la fois un budget axé sur la performance et une GBO (en plus des budgets classiques) est passé de 4 à 9, le ministère de l'Économie et des finances, inclus. Au contraire des années passées, les documents ont été postés sous un format.pdf, plutôt que scannés, ce qui en facilite l'analyse (même si l'information n'est toujours pas proposée sous la forme de feuilles de données).

À la mi-mars 2014, les derniers rapports mensuels sur l'exécution du budget et rapport sur la dette publique mis en ligne dataient tous deux de décembre 2013, et le premier de ces documents présentait le budget prévisionnel de fin d'année.

La commission mixte de transparence financière chargée de développer un « budget citoyen », déjà évoquée précédemment, conseillera le ministère, renforcera son suivi et formulera des recommandations sur les activités du MF en vue d'améliorer l'accès à l'information. Elle a aussi été chargée d'appuyer la coordination des réformes entre les différentes unités des ministères, ainsi que la coopération avec la société civile sur la transparence financière. Elle comprend des hauts responsables et des représentants des principales organisations de la société civile tunisiennes spécialisées sur la transparence et la gouvernance ouverte⁵. Depuis juillet 2013, cette commission a tenu cinq réunions au cours desquelles un dialogue constructif a eu lieu entre le gouvernement et la société civile.

Dans cet esprit de transparence, le ministère de l'Économie et des finances (MF) a lancé une nouvelle version de son portail web le 7 juillet 2013, www.finances.gov.tn, qui est proposé en arabe et en français. Ce nouveau portail rend public les budgets détaillés de différents ministères et administrations locales (revenus et dépenses), ainsi que les rapports du ministère sur les principales questions dont il a la charge (réforme fiscale, biens confisqués, contrôles des banques publiques, etc.). Les publications les plus récentes, comme le rapport mensuel sur la dette publique, sont accessibles depuis une colonne distincte. Le site internet de la gestion budgétaire par objectifs (GBO) décrit les objectifs du programme en termes de promotion de la gouvernance, de transparence et de performance ; il propose en outre un grand nombre de documents sur les objectifs de modernisation des finances publiques.

Le décret-loi n° 41 de 2011 sur l'accès aux documents administratifs des entités gouvernementales a, de manière notable, facilité la mobilisation de la société civile autour du droit à la transparence des finances publiques, et encouragé la création de sites web dédiés à l'information et l'analyse dans ce domaine, comme www.opendata.tn/ ou www.opengov.tn.

Si certains de ces sites présentent l'information de manière assez confuse, les documents préparatoires qui accompagnent le Projet de loi de finance et le budget adopté sont nombreux et de très bonne qualité. Ils sont aussi assez accessibles aux citoyens, même si les autorités financières qui pilotent ces sites pourraient encore faire des progrès de ce point de vue. La transparence de la documentation financière sur la position financière de l'État à la fin de l'année appelle aussi une amélioration significative.

De la même manière, certains rapports budgétaires soit ne sont pas préparés soit restent confidentiels, ou publiés bien après le délai opportun. Certains principes de comptabilité, comme la certification de l'exactitude des documents par le ministre ou le directeur de l'autorité financière, ou un type d'information comme la justification de l'évolution des dépenses et des revenus, ne figurent pas dans les documents, en outre. C'est notamment le cas du rapport sur l'exécution du budget ; une grande part de l'information relative à l'exécution du budget demeure confidentielle. De plus, l'Assemblée n'a pas les moyens de remplir sa mission, et n'a pas de tradition d'application de ses pouvoirs budgétaires et de contrôle. Il n'existe pas d'usage établi de remise en question du budget de l'État ni de discussion sur la base d'un contrôle ou de contribution matérielle au produit final.

Il doit être cependant souligné que la Tunisie connaît aujourd'hui une transition très difficile et complexe, tant économique que sociale et géopolitique, et que malgré les progrès constatés qui ont permis l'installation du gouvernement intérimaire en janvier 2014, le pays fait face à un contexte politique national instable qui pourrait perdurer jusqu'à ce que des élections soient organisées et qu'un gouvernement comptant sur un soutien large puisse s'installer. Dans un tel contexte, il est inévitable qu'il y ait des retards et des régressions, ce qui rend la reconnaissance des progrès qui ont été faits et continuent d'être faits en matière de transparence budgétaire, d'autant plus importante.

Les TIC au service de la transparence budgétaire

La transparence budgétaire est une exigence particulière de l'OGP et un domaine dans lequel des efforts importants ont été récemment faits à l'initiative du cabinet du Premier ministre, dont l'Unité de l'administration électronique, le ministère de l'Économie et des finances et d'autres organismes. Avant la Révolution et, bien sûr, pendant la transition, le public n'a pu examiner que les agrégats relatifs aux revenus et le budget au niveau de l'ensemble de l'administration. Comme précisé, la situation s'est fortement améliorée ces trois dernières années et continue de progresser.

Après la Révolution, au déclenchement notamment par la colère de la population contre la corruption et la carence des services sociaux, l'administration publique a tardé à répondre à la demande de la société civile d'une diffusion de l'information budgétaire. Un réseau informel s'est donc organisé sur la base du rapprochement d'acteurs de la société civile anciens et nouveaux ; ce réseau a fait entendre sa demande de transparence au moyen de l'internet et des réseaux sociaux, avec un grand succès. Il a trouvé des relais au sein de l'Assemblée Nationale Constituante, qui a partagé son information sur le budget de l'État et les projections chiffrées projetés pour

2012 et 2013. Les associations se sont avérées capables et désireuses d'utiliser ces données pour susciter un débat national inclusif et constructif sur l'usage des ressources par l'État, le besoin d'information et l'importance de répondre aux besoins des citoyens, ainsi que des impliquer comme des partenaires actifs dans le processus de prise de décision. La publication des données budgétaires détaillées a été un fait sans précédent, qui a été connu bien au-delà de la sphère internet. Les médias, les chercheurs, les hommes politiques et la société disposaient pour la première fois d'une base commune pour examiner le budget national et suggérer des améliorations (présentation du budget produit par un journal économique tunisien utilisant des données de la société civile [Le MagÉco, 2013]).

Afin de mieux répondre aux demandes de la population, le ministère de l'Économie et des finances a créé début 2013 une commission chargée de produire un « budget citoyen ». La collaboration avec les représentants de la société civile a suscité de part et d'autre une véritable implication et débouché sur un document, mis en ligne par le ministère des Finances sur son site à la mi-janvier 2014. Cette expérience montre le renforcement des échanges entre la communauté internationale promouvant la transparence et la société civile en Tunisie. Les ONG tunisiennes, comme Touensa, ont tiré profit de la commission créée par le ministère et de leur propre site pour se saisir d'une suggestion initialement formulée par International Budget Partnership en faveur d'un budget citoyen (Touensa, 2013).

Un obstacle majeur gêne une analyse sophistiquée de l'information budgétaire, on l'a dit : l'utilisation de formats de diffusion permettant une réutilisation aisée des données par les chercheurs, journalistes et citoyens. Le projet de budget de 2013 n'a par exemple été proposé qu'en format PDF incluant des pages scannées du budget imprimé. Le budget 2014 définitif et d'autres documents récemment postés sont au même format, qui rend difficile une conversion en tableaux ou autres formats adaptés à l'analyse. La perspective d'une réutilisation doit aussi inclure des considérations de droits d'usage et faciliter plus généralement une large diffusion des données budgétaires.

Le gouvernement tunisien pourrait, en fait, diffuser l'information budgétaire sans grandes ressources supplémentaires, puisqu'il dispose déjà d'un système de TI d'ampleur nationale pour tracer les allocations et les déboursements, ADEB, géré par le ministère de l'Économie et des finances. ADEB, utilisé pour les dépenses publiques, fait partie d'une suite de systèmes de gestion financière en ligne, qui inclut AMED pour la préparation du budget et la documentation budgétaire, INSAF pour la gestion de la paie, RAFIC pour la gestion des revenus, SIADE pour la gestion de la dette publique, SINDA pour l'information douanière automatisée, PGT pour la gestion des règlements nationaux, SYGER pour

les plaintes des citoyens auprès des bureaux des relations avec les citoyens, TGT pour la gestion des liquidités, et le système SADEC utilisé par les Services du contrôle fiscal (Centre informatique du ministère des Finances, 2012). La constellation des différents systèmes techniques, qui contribuent à une comptabilité globale gérée par le Trésor, représente un facteur de risque important.

L'intégration du programme global de transparence et des initiatives de transparence budgétaire est en outre suivie par l'Unité de l'administration électronique du cabinet du Premier ministre, étroitement associée à ces démarches.

Recommandations⁶

La discussion qui précède et l'étude parallèle de l'OCDE de la transparence budgétaire en Tunisie pointent un grand nombre d'améliorations possibles pour renforcer la transparence du système budgétaire public tunisien. Afin de faciliter la prise en compte de ces propositions en vue de leur intégration dans des initiatives de réforme – au-delà du Plan d'action OGP –, cette section rassemble les recommandations issues des études de l'OCDE en neuf initiatives fondées sur le cadre de transparence budgétaire de l'OCDE déjà présenté. Dans chaque domaine, diverses actions envisageables sont présentées. Une dixième série de propositions porte sur la gestion du processus de réforme. Les réformes dans le domaine de la transparence budgétaire qui sont plus directement liées à l'intégrité ont été intégrées dans le chapitre concerné, qui suit.

Les dix initiatives peuvent être ainsi résumées :

Rapports sur le budget

- **Format du budget** : aligner la documentation budgétaire sur les normes internationales et présenter l'information de manière à en faciliter la compréhension et l'utilisation par les membres de l'Assemblée, les citoyens et d'autres acteurs.
- **Information non financière** : rendre l'information non financière sur le budget et son impact plus disponible.
- **Processus budgétaire axé sur la performance** : adopter de manière plus systématique un processus budgétaire axé sur la performance, reliant les dépenses aux résultats.

Normes de présentation comptables

- **Systèmes comptables et d'information** : harmoniser et renforcer les systèmes comptables pour les mettre en conformité les uns avec les autres ainsi qu'en regard des normes internationales ; améliorer les normes des sites Internet de l'administration concernant la divulgation de l'information sur les questions financières et d'intégrité.
- **Assemblée** : renforcer le rôle de l'Assemblée dans le cycle budgétaire.
- **Accès à l'information et à la documentation** : garantir l'accès de la société à la documentation budgétaire et financière publique.

Contrôle et responsabilité

- **Contrôle** : renforcer tous les aspects du système de contrôle.
- **Professionalisme** : accroître le professionnalisme des fonctionnaires dans les matières financières, particulièrement pour les agents de la comptabilité et du contrôle public des finances publiques.
- **Discipline et exécution** : renforcer les systèmes garantissant le respect des règles financières.

Gestion de la réforme

- **Concevoir un plan intégré** pour les réformes relatives à la transparence financière et à l'intégrité doté d'objectifs clairs et pragmatiques.

Notes

1. Décret n° 82-6 du 5 janvier 1982.
2. Décret n° 82-6 du 5 janvier 1982.
3. www.pm.gov.tn/pm/article/article.php?id=21&lang=fr ; la Commission de contrôle de la chambre des conseillers semble avoir

- été supprimée, en même temps que la deuxième chambre de l'Assemblée, avec la Constitution de 2014.
4. Article 48 de la LOB.
 5. Association NOUR, Transparency FIRST, l'Association for the International Budget Partnership, OPEN GOV Association (Opengov.tn), l'Association des Tunisiens pour la surveillance et la vigilance, I WATCH, et l'Alliance tunisienne pour l'intégrité et la transparence.
 6. Une version étendue des recommandations est proposée en Annexe 3.1.

Bibliographie

- Al Bawsala (2014), « Constitution de La République Tunisienne », 26 janvier, <http://mjp.univ-perp.fr/>.
- Bremer, J. (2014), « Étapes du processus budgétaire », œuvre de l'auteur.
- Centre informatique du ministère des Finances (2012), « Les acteurs du système d'information », www.gbo.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=165&Itemid=237&lang=fr.
- Centre informatique du ministère des Finances (2011a), « Gestion du Budget par Objectifs », www.gbo.tn/.
- Centre informatique du ministère des Finances (2011b), « Circulaire pour la préparation du budget de l'État 2014 », www.gbo.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=222%3apublication-de-la-nouvelle-circulaire-numero-12-&catid=35%3Adefilement&lang=fr.
- Fonds monétaire international (FMI) (2014), *Government Finance Statistics Manuals*, www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf.
- Fonds monétaire international (FMI) (2007a), *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, Washington, D.C., www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf.
- Fonds monétaire international (FMI) (2007b), *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Washington, D.C., www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf.
- Le Maghreb Magazine Économique (Le MagÉco) (2013), « La loi des finances 2013 : Une équité fiscale toujours absente », p. 36, n° 12, janvier (sur la base des données budgétaires publiées par OpenGov.tn et Al Bawsala).

- Ministère des Finances (2013), « Résultats provisoires de l'Exécution du Budget de l'État – À fin 2012 et Juin 2013 », www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=321&view=finish&cid=470&catid=8&lang=fr.
- OCDE (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.
- OCDE (2013a), *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/T4%20-MENA%20SBO%202013%20-%20documents%20Session%201.pdf.
- OCDE (2013b), *Draft principles of budgetary governance*, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf.
- OCDE (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1/3, pp. 7-14, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>.
- Présidence du Gouvernement (2014a), « La Cour des comptes », Portail de la Présidence du Gouvernement, www.pm.gov.tn/pm/article/article.php?id=21&lang=fr.
- Présidence du Gouvernement (2014b), « Le Comité des Contrôleurs d'État », Portail de la Présidence du Gouvernement, www.pm.gov.tn/pm/article/article.php?id=13&lang=fr.
- Touensa (2013), « Tunisie : Plus de transparence grâce au budget citoyen », <http://touensa.org/2013/07/08/tunisie-plus-de-transparence-grace-au-budget-citoyen/> (consulté le 18 juin 2013).

Annexe 3.1

Soutenir les réformes de transparence budgétaire en Tunisie

Nous détaillons ici les propositions spécifiques pour mener à bien les mesures de réforme, décrites dans le chapitre sur la transparence budgétaire et soulignées dans les 10 recommandations finales.

Recommandations

La discussion qui précède et l'étude complémentaire de la transparence budgétaire en Tunisie mettent l'accent sur un grand nombre d'améliorations possibles pour davantage renforcer la transparence du système budgétaire public de Tunisie. Pour faciliter leur prise en compte, et l'étude d'autres propositions, en vue d'une éventuelle intégration dans des initiatives de réforme, au-delà du Plan d'action OGP, cette section rassemble les recommandations des deux études réalisées par l'OCDE autour de neuf initiatives, fondées sur le cadre OCDE pour la transparence budgétaire présenté plus haut. Dans chaque domaine, plusieurs actions possibles sont suggérées. Un dixième ensemble de propositions porte sur la gestion même du processus de réforme. Les réformes dans le domaine de la transparence budgétaire qui sont davantage liées à l'intégrité ont été incluses dans les propositions de la fin du chapitre sur l'intégrité, qui suit ce chapitre.

Rapport budgétaire

1. **Format budgétaire** : met la documentation budgétaire en conformité avec les normes internationales et présente l'information de manière à en faciliter la compréhension et l'usage par les membres de l'Assemblée, les citoyens et d'autres acteurs.
 - Analyses budgétaires. Intégrer les principales analyses du budget dans le projet de budget et les diffuser en ligne au moment où le texte est soumis à l'Assemblée. Elles incluent :
 - L'examen des dépenses : Inclure une analyse des dépenses de l'année budgétaire en cours dans le projet de budget.

- Une analyse des actifs et passifs financiers, des actifs non-financiers, des obligations des retraites au bénéfice des employés du secteur public, et des passifs potentiels, incluant une analyse de la dette publique.
 - Une information comparative sur les recettes et les dépenses pour l'année en cours et l'année précédente pour chaque programme.
 - Une analyse des dépenses fiscales.
 - Une perspective de moyen-terme. Présenter une perspective de moyen terme du projet de budget, en s'appuyant sur la pratique actuelle d'intégration du plan de développement économique et social dans le projet de budget.
2. **Information non-financière** : renforcer la disponibilité de l'information non-financière sur le budget et son impact.
- Intégrer les analyses non financières complémentaires requises pour nourrir la réflexion budgétaire. Celles-ci incluent :
 - Un rapport de long terme évaluant la viabilité des politiques publiques en cours sur le long terme (au-delà de cinq ans).
 - Des commentaires détaillés de chaque item des recettes et dépenses, complétant les chiffres présentés.
 - Une analyse des hypothèses économiques fondant les projets budgétaires, sur la base du budget économique déjà préparé par le ministère du Développement et de la Coopération internationale.
 - Une déclaration de responsabilité, dans laquelle le ministère de l'Économie et des finances et le haut responsable impliqué dans la préparation du rapport certifient que toutes les décisions politiques ayant un impact budgétaire ont été incluses dans le rapport, et affirment que le ministère s'est conformé aux normes professionnelles les plus exigeantes dans la formulation du budget.
 - Mettre les notes explicatives des différents points du projet de budget à la disposition du public.
 - Ventiler les crédits votés par le l'Assemblée en fonction de la nomenclature budgétaire détaillée.

- Fournir les annexes en même temps que le Projet de loi de finance (PLF), à la date fixée pour son dépôt.
- Améliorer le PLF en s'appuyant sur des hypothèses macroéconomiques crédibles, tant du point de vue des revenus que de celui des dépenses, et en prévoyant un niveau réaliste de dépenses obligatoires (imposées par la législation).
- Publier plus rapidement le décret sur la répartition des crédits, idéalement dans les 15 jours suivant la publication de la loi de finances.
- Fournir, en même que le PLF, un rapport sur les perspectives économiques, sociales et financières. Ce document précisera les hypothèses sur lesquelles le gouvernement fonde ses plans pour les quatre années à venir, améliorant de ce fait la transparence et la précision du budget.
- Esquisser un rapport, qui sera soumis par le gouvernement à l'Assemblée, qui fixe le niveau de prélèvements obligatoires pour les deux prochaines années.
- Intégrer une explication des politiques comptables utilisées à la documentation accompagnant le PLF.

3. **Budgétisation axée sur la performance** : systématiser la mise en place d'une budgétisation axée sur la performance liant les dépenses et les résultats.

- Élargir le champ d'application du budget axé sur la performance au-delà des neuf ministères pilotes existant, et améliorer encore les méthodes mobilisées.
- Établir un calendrier pour l'inclusion des données sur la performance non-financière dans les documents budgétaires fournis à l'Assemblée et au public.
- Développer un plan pour faire passer les mécanismes de contrôle de tous les acteurs concernés, d'une approche fondée sur les seuls moyens, à une approche incorporant une prise en compte des résultats.
- Développer une méthodologie d'évaluation des résultats, en même temps qu'un guide pratique pour son utilisation et des étapes visant à la création d'une culture de mesure des résultats, en évaluant les besoins et en faisant les investissements appropriés.

- Confier au Contrôleur général des finances la responsabilité de suivre les indicateurs de programme et de les rendre plus fiables.
- Renforcer la capacité du Contrôleur général des finances pour lui permettre de réaliser un contrôle a posteriori focalisé sur les résultats et les dépenses, ce qui exigera de consolider sa capacité d'évaluation des activités et niveaux de programme, et notamment sa capacité d'évaluer l'impact, en termes d'économie comme d'effectivité et d'efficacité, des dépenses publiques.

Normes de présentation comptable

1. **Systèmes d'information/comptables** : harmoniser et renforcer les systèmes comptables de l'administration, les mettre en cohérence les uns avec les autres et en conformité avec les normes internationales ; consolider les normes des sites Internet du gouvernement en ce qui concerne la divulgation de l'information sur les questions financières et d'intégrité.
 - Systématiser la collaboration avec la société civile sur la transparence budgétaire, en établissant une commission mixte sur la transparence financière qui inclue des agents publics et des représentants de la société civile, et fasse fonction de forum de discussion sur la transparence budgétaire, responsable de la mise à disposition de la documentation dans les délais utiles, de manière à améliorer l'accès à l'information ; inclure les personnels du ministère des Communications et d'autres organismes ayant une expertise dans les systèmes de TI, comme le système général de TI retraçant les allocations et les dépenses budgétaires (ADEB).
 - Fournir les documents budgétaires dans des formats réutilisables, en s'assurant notamment que tous les documents préparés dans un format PDF sont convertis depuis le document source plutôt que scannés, et préférer dans la mesure du possible une information budgétaire sommaire sous la forme de feuilles de calcul téléchargeables.
 - Mettre en place aussi vite que possible un système général de comptabilité d'exercice, qui garantisse la conformité par rapport aux normes comptables internationales (IPSAS), donne aux décideurs les moyens d'évaluer la situation exacte des finances publiques de l'État, et consacre la budgétisation axée sur la performance comme un volet important de la réforme. Allouer les ressources matérielles et humaines nécessaires.

- La constellation des différents systèmes techniques (RAFIC, ADEB, SINDA, SADEC, SIADE), qui contribuent à une comptabilité globale gérée par le Trésor, représente un facteur de risque significatif. La Tunisie devrait maintenir, au titre de son effort de mise en place d'une budgétisation axée sur la performance, le développement d'un système d'information favorisant un système comptable fondé sur les principes généraux de comptabilité. En outre, elle devrait évaluer les risques nés de l'existence de systèmes variés d'information et garantir la compatibilité entre eux.
- Actualiser les sites Internet officiels, en définissant clairement les procédures et tâches nécessaires au suivi.
- Tirer profit des nouvelles approches simplifiées de passation des marchés publics en ligne, pour réduire le coût de la personnalisation et recourir davantage aux entreprises privées nationales, notamment celles qui étaient jusqu'alors financées par les bailleurs internationaux ; une telle démarche peut renforcer l'innovation, la création d'emplois et la capacité d'exportation du secteur national des TIC.
- Modifier les responsabilités de la Cour des comptes en intégrant la conduite de contrôles de performance et en renforçant à cette fin sa capacité organisationnelle et humaine.
- Définir un calendrier complet et hiérarchisé pour la réforme, avec des étapes et des mesures permettant sa mise en œuvre systématique.
- Garantir la conformité par rapport aux normes supérieures (Constitution, loi organique du budget, Code de la comptabilité publique) en déployant la réforme.
- Garantir le respect des droits sociaux et statutaires des agents publics impliqués dans les réformes.
- Fournir des codes d'éthique adaptés aux diverses fonctions.
- Clarifier les conditions légales autorisant un solde débiteur, une clause de non-responsabilité ou une remise de dette dans le bilan des comptes publics, de manière à rendre ces procédures réellement utiles. D'une part, les décisions sur les bilans débiteurs devraient être prises plus rapidement et plus fréquemment, et, d'autre part, les conditions d'un dégageant de responsabilité et d'une remise de dette devraient être expliquées et respectées.

2. **Assemblée** : renforcer le rôle de l'Assemblée dans le cycle budgétaire.
- Définir un calendrier modifié pour la soumission du Projet de loi de finances et des documents budgétaires associés à l'Assemblée, qui prévoit un délai suffisant pour un réel examen – c'est-à-dire d'au moins trois mois.
 - Prévoir, dans la programmation du travail parlementaire, le temps et les délais suffisants à l'examen de la loi de règlement du budget ; la session plénière du débat parlementaire pourrait être diffusée par les médias.
 - Organiser un débat parlementaire sur le budget avant la préparation du PLF par le gouvernement, afin d'examiner les grandes lignes d'action que le gouvernement entend intégrer dans le PLF, ainsi que de fournir une perspective budgétaire pluriannuelle et un panorama complet de la situation économique du pays.
 - Renforcer le rôle des commissions parlementaires en leur donnant les ressources matérielles et humaines suffisantes ; encourager fortement les parlementaires à participer à ces commissions pour construire une forte culture de surveillance parlementaire de l'exécutif.
 - Faire en sorte que la soumission tardive du PLF à l'Assemblée permette un débat parlementaire susceptible de déboucher sur un vote de défiance à l'égard du gouvernement. Renforcer la capacité des députés (membres de l'ANC) en organisant une série de programmes de formation et en allouant les financements nécessaires à une expertise et à des outils adéquats pour appuyer l'analyse et la revue parlementaires du budget.
 - Assurer une visibilité publique maximale du travail parlementaire par tous les moyens possibles (presse, internet, radio et télévision), en fournissant une information actualisée et compréhensible aux citoyens, et en instillant une culture de l'information des citoyens au sein de l'Assemblée, par exemple en recrutant des professionnels de la communication ou en formant les personnels à la communication.
 - Rendre publiques les activités des parlementaires (réunions ou autres) et renforcer la possibilité pour le public d'assister aux sessions parlementaires.

- Créer un registre public des lobbyistes auprès de l'Assemblée.
 - Protéger l'intégrité du vote parlementaire en imposant un plafonnement légal des virements, reports et annulations de crédits que le gouvernement est autorisé à effectuer, sur la base d'un pourcentage prédéterminé du total des crédits.
 - Préparer un rapport, soumis par le gouvernement à l'Assemblée, qui définit le niveau de prélèvements obligatoires pour les deux prochaines années.
 - Les parlementaires doivent avoir le droit de modifier le PLF afin de remplir pleinement leurs missions et, par conséquent, doivent pouvoir modifier certaines dépenses. Pour prévenir les abus, il peut être souhaitable que ce soient les groupes parlementaires qui aient le droit de proposer des amendements qui augmentent les dépenses.
 - Envisager d'autoriser les groupes parlementaires à proposer des amendements augmentant les dépenses.
3. **Accès à l'information et à la documentation** : garantir un accès public à l'information budgétaire et financière du gouvernement.
- Renforcer la diffusion publique des rapports financiers, en plaçant les rapports de fin d'année et de vérification des états financiers sur le site internet du ministère de l'Économie et des finances, dans les délais utiles, et conformément à une norme établie. La transparence de la documentation financière de fin d'année devrait notamment être fortement améliorée.
 - Publier les comptes généraux de l'État et le rapport de certification de la loi de règlement du budget établi par la Cour des comptes.
 - Donner à tous les rapports produits par la Cour des comptes le niveau de publicité requis par une bonne transparence, en adoptant une politique de publication systématique de son travail, de manière claire, à l'attention de l'ensemble de la population.
 - Introduire progressivement des sites Internet divulguant une information sur les appels d'offre publics, les contrats attribués, les fournisseurs qui ont été suspendus ou exclus des processus de passation des marchés publics, en appui au suivi de la mise en œuvre et des marchés.

- Préparer la création d'une autorité administrative indépendante, qui sera chargée de superviser l'application de la législation sur l'accès à l'information et de faire des recommandations au gouvernement ; il serait opportun de mettre en place dans cet objectif une coopération internationale, débouchant sur un accord de jumelage avec une autorité étrangère ayant une grande expérience en la matière.
- Assurer la mise en œuvre du Plan d'action sur l'accès ouvert à l'information, en précisant notamment le concept de document administratif, et en établissant une liste publique des dérogations dans le domaine de l'information budgétaire et financière.
- Faciliter l'accès aux documents des OSC et des journalistes, et garantir à ces derniers la confidentialité de leurs sources.
- Analyser le traitement par la Cour administrative des appels qui lui sont soumis concernant les refus d'accès à des documents ; vérifier l'utilisation des procédures accélérées.

Contrôle et responsabilité

1. **Contrôle** : renforcer tous les éléments du système de contrôle.
 - Établir une relation de travail plus étroite entre la Cour des comptes et l'Assemblée, en autorisant ce dernier à solliciter la Cour pour qu'elle mène des missions d'enquête et de contrôle, et en réservant des sessions de travail parlementaire à l'examen des rapports de la Cour, notamment une session plénière pour son rapport annuel.
 - Consolider la culture du contrôle interne, sur la base des normes et pratiques internationales au moyen par exemple de la formulation d'une charte du contrôle définissant les tâches des contrôleurs et mettant en place des programmes de formation visant à sensibiliser les fonctionnaires aux problèmes du contrôle interne.
 - Renforcer les contrôles de performance envisagés comme un complément nécessaire des contrôles financiers, pour mesurer et vérifier les résultats rapportés.
 - Autoriser la Cour des comptes à accomplir ses missions selon des normes et des pratiques professionnelles, en allouant les ressources nécessaires pour que ses membres (juges et greffiers) aient toutes les compétences et spécialisations nécessaires, et en modifiant notamment les responsabilités de la Cour des comptes

pour y intégrer la réalisation de contrôles de la performance et renforcer à cette fin ses capacités organisationnelle et humaine.

- Promouvoir une meilleure compréhension de son travail par l'adoption d'un principe de publication systématique de son travail, sous un format clair et compréhensible pour toute la population. Par exemple, publier les comptes généraux de l'État et le rapport de certification de la loi de règlement produit par la Cour des comptes.
- La loi de règlement du budget (LRB) est aujourd'hui, en général, rédigée deux ans après l'année budgétaire concernée. Cette échéance est si longue que la loi perd son utilité. La Cour des comptes et les administrations impliquées dans sa formulation devraient obtenir les moyens de réduire nettement ce délai, par la fixation d'un calendrier annuel pour que la Cour des comptes et l'administration esquissent une LRB et développent un plan pour sa mise en œuvre. Il faut en outre donner à la Cour des comptes les moyens de vérifier la prise en compte de ses observations en ce qui concerne la LRB.
- Créer un comité de contrôle responsable de la coordination et de la planification des missions de contrôle et du suivi des recommandations formulées dans les rapports de vérification ; ce comité pourrait inclure, dans le respect des normes professionnelles, des experts internes ou externes. Il devrait rendre ses avis au plus haut niveau de l'État, et contribuer à rapprocher les pratiques actuelles des normes professionnelles internationales.
- Offrir la plus grande autonomie organisationnelle et financière possible à la Cour des comptes et veiller à son professionnalisme, sur la base de normes professionnelles comme la norme INTOSAI, en donnant à l'Assemblée le pouvoir de nommer ses membres, en renforçant son indépendance, par rapport surtout au pouvoir exécutif.
- Créer un service général de vérification en fusionnant les services des Contrôleurs généraux des Services publics, des Finances et des Domaines de l'État et des affaires foncières en un seul organisme permanent de contrôle, en charge des tâches suivantes : le contrôle de toute organisation publique et en donnant ses conseils en matière de gestion.
- Renforcer le rôle des inspections ministérielles. À cette fin, il serait utile d'envisager les fusions possibles entre inspections et

inspections générales dont le domaine d'activité est similaire, et de garantir à chacun des membres de ces organismes le droit de s'adresser personnellement au comité de contrôle.

- Moderniser le processus légal que sont tenus de respecter les ordonnateurs en définissant plus clairement les conditions dans lesquelles ils peuvent être poursuivis devant la Cour de discipline financière.
- Mettre en place un système de contrôle fondé sur un partenariat entre le Contrôle des dépenses publiques et le comptable, de manière à supprimer les redondances, notamment en regard de l'allocation des lignes de crédit, de la disponibilité des crédits et du lien entre le règlement du budget et la comptabilité matières.

2. **Professionnalisme** : accroître le professionnalisme des fonctionnaires dans les domaines financiers, notamment les agents du contrôle public et les comptables.

- Transformer les mécanismes de contrôle de tous les acteurs, en passant d'une approche par les moyens à une approche par les résultats, et mettre au point une méthodologie et son guide pratique, un savoir-faire et une culture de la mesure des résultats, en évaluant les besoins et en faisant les investissements opportuns.
- Définir le Statut fondamental du contrôleur, qui établit les compétences et les prérogatives du contrôleur, afin d'assurer l'effectivité de son indépendance, son objectivité et sa transparence.
- Renforcer la gestion du risque, en particulier la planification du contrôle conformément à une cartographie des risques. Favoriser une culture du contrôle et de la vérification internes, fondée sur les normes et pratiques internationales, au moyen, par exemple, d'une charte du contrôle définissant les tâches des contrôleurs ainsi que de la création de programmes de formation visant à sensibiliser les fonctionnaires à la nécessité d'un contrôle interne et aux problèmes que ce dernier soulève.
- Développer les procédures et les manuels de référence, pour contribuer à la mise en place d'une fonction de contrôle interne au sein des services du gouvernement.

- Organiser une formation efficace pour favoriser ce contrôle interne, sur la base de la reconnaissance de son importance mais aussi de capacités renforcées.
 - Développer un plan et mobiliser les ressources pour faire passer le rôle du comptable, d'un strict contrôle financier à un contrôle de la performance et des indicateurs de résultats, grâce au déploiement de nouvelles procédures et d'outils intégrant les nouvelles technologies et les systèmes d'information, ainsi qu'au lancement de programmes de formation et de gestion du changement.
 - Simplifier la responsabilité légale des agents de vérification, en définissant plus clairement les conditions qui régissent leurs obligations devant la Cour de discipline budgétaire et financière.
 - Donner à l'ordonnateur une plus grande flexibilité pour l'utilisation des crédits au moyen de la transférabilité et de la fongibilité des crédits ; lui accorder une plus grande liberté dans la gestion des personnels, des biens immobiliers et des marchés publics.
 - Renforcer la responsabilité de l'ordonnateur en lui donnant les moyens adéquats de superviser la gestion du budget, les flux de dépenses, et le contrôle et l'analyse de la gestion. Ceci peut déboucher sur le partage des ressources au sein des directions administratives et financières des ministères, et l'allocation de ressources humaines et matérielles suffisantes à chaque responsable de ces directions. De telles évolutions supposent des services internes de surveillance. Les responsables devront mettre en place leur propre contrôle de gestion.
3. **Discipline et exécution** : renforcer les systèmes assurant la conformité du budget à la législation.
- Revaloriser le rôle de la Cour de discipline budgétaire et financière, en lui soumettant davantage de cas, en élargissant sa juridiction rationae personae aux agents nationaux et locaux élus et, si c'est possible, en introduisant des sanctions et en rendant toutes ses décisions publiques.
 - Renforcer les mécanismes de plainte et de réparation existants gérés par le Comité du règlement amiable des litiges.

Gestion de la réforme

1. **Définir un plan intégré de réforme** en faveur de la transparence et de l'intégrité, affichant des objectifs clairs et pragmatiques.
 - Piloter la réforme du système de comptabilité publique en donnant la possibilité aux décideurs de déterminer l'état exact des finances publiques, en reconnaissant qu'une budgétisation axée sur la performance est un élément important de cette réforme.
 - Définir un calendrier complet et hiérarchisé de la réforme et des mesures de mise en œuvre ; ce calendrier doit prévoir des étapes intermédiaires dans le processus de réforme.
 - Généraliser le système pilote de marchés publics en ligne, TUNEPS, et y former les agents publics comme les soumissionnaires potentiels.

Chapitre 4

Les politiques publiques tunisiennes pour l'intégrité du secteur public

Les politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption sont étroitement liées aux principes et pratiques du Gouvernement Ouvert ; la transparence et l'ouverture sont, en effet, de puissants outils de lutte contre la corruption. Ce chapitre examine les diverses composantes du système d'intégrité tunisien, en insistant particulièrement sur leur impact et la contribution que peuvent faire les citoyens à leur déploiement effectif. Les politiques et les dispositifs institutionnels de la Tunisie sont comparés aux principes d'intégrité de l'OCDE, et des exemples sont donnés sur la base des bonnes pratiques des pays de l'OCDE, en soulignant le fonctionnement du secteur public et des institutions de la société civile en matière de lutte contre la corruption. Ce chapitre se conclut par des recommandations ad hoc sur la manière de consolider la transparence et l'intégrité de l'administration publique tunisienne.

Introduction

L'agenda du Gouvernement Ouvert est étroitement lié à celui de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité, au travers du concept de transparence. La transparence du secteur public est un puissant outil de lutte contre la corruption : elle rend disponible l'information utile, aide les organisations de la société civile et les citoyens impliqués à surveiller les activités publiques, facilite l'identification des cas de corruption et nourrit les efforts pour la réduire. La recherche a par exemple établi l'efficacité de la transparence dans la réduction du détournement des fonds (Reinikka et Svensson, 2005).

D'autre part, la transparence dans l'élaboration des politiques publiques fait qu'elles sont mieux conçues et davantage dotées de chances de succès. Lorsque les citoyens sont consultés, les politiques sont mieux adaptées à leurs besoins et attentes, ce qui en facilite l'application. Dans le domaine des politiques de lutte contre la corruption, les gouvernements qui consultent les citoyens et les autres acteurs concernés, comme les entreprises et les fonctionnaires, sur la conception des politiques de lutte contre la corruption, pourront développer des initiatives mieux ciblées.

Par conséquent, ce chapitre examine la question du Gouvernement Ouvert en Tunisie dans un double perspectif :

- La transparence et l'ouverture au service de la lutte contre la corruption, ce qui implique un système de lois, réglementations, institutions et procédures, qui promeut l'implication active des organisations de la société civile, du secteur privé, des médias, du service public et de tous les citoyens, dans cette lutte.
- Une élaboration ouverte et inclusive des politiques de lutte contre la corruption, ce qui signifie que les processus permettent aux citoyens et aux organisations de la société civile de contribuer à la décision dans le domaine.

Principes de l'OCDE dans la lutte contre la corruption

L'OCDE a été au premier plan du développement des politiques et des outils dans le domaine de la lutte contre la corruption. Ce travail s'est accéléré à la fin des années 1990, avec la signature de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions

commerciales internationales en 1997.¹ Quarante pays ont signé cette convention, dont plusieurs pays non OCDE. Les derniers à le faire ont été la Russie et Colombie, en 2012. Aucun pays MENA n'a ratifié la convention à ce jour.

En 1998, l'OCDE a adopté la Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public ; celui-ci pose les bases d'une approche intégrée de lutte contre la corruption. La recommandation comportait douze principes pour impulser l'action des gouvernements dans ce domaine.

Encadré 4.1. Principes de l'OCDE pour l'amélioration des conduites éthiques dans le service public

1. Les normes éthiques du service public doivent être claires.
2. Les normes éthiques doivent être avoir une traduction législative.
3. Une orientation doit être proposée aux fonctionnaires en matière d'éthique.
4. Les fonctionnaires doivent connaître leurs droits et obligations lorsqu'ils dénoncent les comportements répréhensibles.
5. Le volontarisme politique en matière d'éthique favorise une conduite éthique des fonctionnaires.
6. Le processus de prise de décision doit être transparent et exposé à la surveillance.
7. Des lignes directrices claires doivent régir les interactions entre les secteurs public et privé.
8. Les gestionnaires doivent donner l'exemple et promouvoir une conduite éthique.
9. Les politiques, procédures et pratiques de gestion doivent promouvoir une conduite éthique.
10. Les conditions au sein du service public et la gestion des ressources humaines doivent promouvoir une conduite éthique.
11. Des mécanismes de responsabilité appropriés doivent être en place au sein du service public.
12. Des mesures et sanctions appropriées doivent exister pour faire face aux comportements répréhensibles.

Source : OCDE (1998), « Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public », OCDE, Paris, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Book>.

La lutte contre la corruption exige que ces principes soient traduits par une infrastructure éthique au sein de l'administration, qui soit bien conçue et mise en œuvre avec détermination. L'encadré 4.2 en définit les trois composantes principales, c'est-à-dire l'orientation, la gestion et le contrôle. Ce concept affirme aussi que le mélange idéal de ces fonctions et leur importance relative dépendent de l'environnement culturel et politico-administratif au sein de chaque pays.

Encadré 4.2. L'infrastructure éthique

Une infrastructure éthique fonctionnelle favorise des normes exigeantes de comportement au sein du secteur public. Chaque fonction ou élément est une composante distincte, importante ; mais ces modules doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement. Ils doivent interagir pour parvenir à la synergie recherchée et déboucher sur une infrastructure cohérente et intégrée. Les éléments de cette infrastructure peuvent être présentés selon la fonction principale qu'ils remplissent – l'orientation, la gestion et le contrôle –, mais peuvent servir plus d'une fonction.

- **L'orientation** est fournie par un engagement fort de la direction politique, des déclarations sur les préférences normatives comme les codes de conduite, et des activités de socialisation professionnelle comme l'éducation et la formation.
- **La gestion** peut être favorisée par la coordination d'un organisme spécial ou d'une institution centrale de gestion existant, ainsi que par des conditions, politiques et pratiques de gestion en vigueur au sein du service public.
- **Le contrôle** est d'abord assuré par le cadre réglementaire autorisant une enquête indépendante et des poursuites, par des mécanismes efficaces de responsabilité et de contrôle ; par la transparence, l'implication et la surveillance civiques.

L'OCDE a procédé à des recherches et des consultations extensives avec les pays membres sur la manière de déployer une infrastructure éthique efficace. Ce travail a permis d'identifier deux approches principales de la programmation en matière d'intégrité et d'éthique : l'approche fondée sur les valeurs, et l'approche fondée sur les règles.

Une approche fondée sur les règles met l'accent sur l'importance des contrôles externes du comportement des fonctionnaires, des règles et procédures formelles et précises, et sur le suivi et l'exécution. Une approche fondée sur les valeurs insiste, quant à elle, sur l'orientation et le contrôle « interne », c'est-à-dire un contrôle exercé par les fonctionnaires sur eux-mêmes, qui favorise la compréhension et l'application quotidienne des

valeurs pour améliorer la prise de décision éthique, et mise sur des sessions de formation interactives, des ateliers, des codes de valeurs ambitieux, un encadrement individuel et la pression sociale pour promouvoir les valeurs d'intégrité.

L'OCDE a mis au point une liste de vérification pour évaluer l'infrastructure éthique nationale dans ces deux perspectives ; elle inclut des instruments d'intégrité, des processus et les structures permettant leur mise en œuvre. Cette liste est résumée dans l'encadré 4.3. La version intégrale peut être consultée dans le rapport de l'OCDE, *Vers un cadre d'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre* (OCDE, 2009b). Une étude associée (OCDE, 2009a) présente un grand nombre d'études de cas, comparant les manières nationales d'organiser leur éthique et leur infrastructure d'intégrité. La liste et les études de cas peuvent être utiles à la communauté promouvant l'intégrité en Tunisie, au moment où elle examine les meilleurs moyens de renforcer l'infrastructure éthique du pays.

L'une des leçons les plus précieuses tirées de la dernière décennie est que les cadres de gestion les plus efficaces du point de vue de l'intégrité combinent les deux approches en :

- Prévenant la corruption et réduisant les violations de l'intégrité par l'identification des risques et la conception de contre-mesures.
- Promouvant l'intégrité par la stimulation de la compréhension, de l'implication et de la capacité de prendre des décisions éthiques.

Encadré 4.3. Liste de vérification de l'OCDE en matière d'instruments, processus, structures, et conditions de mise en œuvre favorables à l'intégrité

1. Définir et caractériser l'intégrité

- | | |
|--|---|
| • Analyse des risques en matière d'intégrité | • Politique en matière de conflits d'intérêts |
| • Analyse des dilemmes éthiques | • Politique en matière de dons et libéralités |
| • Consultation des personnels et des partenaires | • Accords de recrutement |
| • Code de conduite/code éthique | • Normalisation non écrite |

Encadré 4.3. Liste de vérification de l'OCDE en matière d'instruments, processus, structures, et conditions de mise en œuvre favorables à l'intégrité (suite)

- Mesures structurelles fondamentales : fonctions de séparation (le principe dit « des quatre yeux ») ; rotation des fonctions ; autres mesures structurelles.
- Mesures en matière de gestion du personnel : accent mis sur l'intégrité lors du recrutement ; intégrité comme critère de sélection (vérification des antécédents) ; diversification des personnels ; définitions claires des fonctions communiquées aux employés ; intégrité comme critère d'évaluation et de promotion ; intégrité comme compétence dans la gestion des compétences.
- Mesures en matière de gestion financière (par exemple, procédures appropriées de gestion des marchés publics et des contrats).
- Mesures en matière de gestion de l'information (bases de données automatisées protectrices).
- Mesures en matière de gestion de la qualité (par exemple, examen de l'outil de gestion de la qualité).

2. Orienter les personnels en faveur de l'intégrité

- Comportement exemplaire de la hiérarchie.
- Formation à l'intégrité.
- Passation de serment, signature d'une « déclaration d'intégrité ».
- Banaliser l'intégrité dans les discours quotidiens : faire connaître la politique d'intégrité *via* la communication interne et externe ; des discussions régulières au sujet des dilemmes éthiques dans la communication interne officielle ; des discussions régulières sur les enjeux éthiques lors des réunions du personnel ou les échanges interpersonnels entre superviseur et employé ; créer une culture de communication ouverte.
- Encadrement et conseil en matière d'intégrité.
- Évaluer l'impartialité dans les processus de gestion du personnel : impartialité du recrutement et de la sélection ; impartialité des promotions et primes.

Encadré 4.3. Liste de vérification de l'OCDE en matière d'instruments, processus, structures, et conditions de mise en œuvre favorables à l'intégrité (suite)

3. Assurer une surveillance de l'intégrité

- Système de lanceurs d'alerte : procédures simples de dénonciation des comportements répréhensibles; protection des lanceurs d'alerte.
- Système de plaintes des citoyens.
- Repérage actif des violations individuelles de l'intégrité : contrôle social des collègues ; supervision quotidienne de la hiérarchie, contrôle de gestion ; contrôles formels (inspection); systèmes d'alerte précoce; contrôle social des partenaires.
- Repérage au niveau de l'organisation des violations et dilemmes en matière d'intégrité : enregistrement systématique des plaintes, investigations, etc.; mesures par sondages des violations d'intégrité et des dilemmes en matière d'intégrité; sondages informels sur les dilemmes et questions éthiques au sein des personnels.

4. Mettre en œuvre l'intégrité

- Sanctions informelles, à la suite d'un contrôle social ou d'une supervision courante.
- Procédures équitables et appropriées d'investigation et de sanction.
- Processus appropriés de communication interne et externe sur les violations d'intégrité.
- Instruments dans l'environnement externe : mécanismes de contrôle externe ; mécanismes d'examen public (comme les témoins sociaux); législation éthique; législation sur les partis et le financement des campagnes électorales; règles en matière de lobbying.

Source: OCDE (2009b), « Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation », [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1).

Évaluation des dispositifs politiques et institutionnels de la Tunisie en matière de transparence, d'ouverture et de lutte contre la corruption

Cette section examine les instruments tunisiens (par exemple, les lois, politiques et dispositifs institutionnels), qui créent un environnement et établissent des mécanismes de gouvernance pour la lutte contre la corruption et l'implication active des citoyens dans cette lutte. Une évaluation des activités de lutte contre la corruption dans des domaines spécifiques suivra l'évaluation globale.

Accords internationaux

Des normes d'intégrité claires sont le point de départ pour tout pays désireux de s'engager véritablement dans la lutte contre la corruption. Lorsque les règles du jeu sont bien établies, tous les acteurs savent de manière suffisamment sûre comment agir, les autorités peuvent compter sur des lignes directrices pour fonder leur travail anti-corruption et le pays peut définir des objectifs. En outre, lorsqu'un pays signe une convention internationale, comme la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), c'est un signal du sérieux de son engagement envoyé au monde, mais aussi à ses citoyens. Lorsqu'un pays ratifie l'UNCAC ou une autre convention internationale de lutte contre la corruption, les organisations nationales de la société civile peuvent mettre à profit cet engagement pour surveiller la manière dont le pays progresse (s'il progresse) vers un système d'intégrité plus solide, en suivant de manière active les efforts faits par les autorités pour se conformer aux dispositions de l'accord.

À cet égard, la Tunisie a œuvré, depuis la Révolution, pour mettre en œuvre les engagements contractés à l'échelle nationale ou internationale. Une analyse des dispositions de l'UNCAC, que le pays a ratifiée en 2008, et de la législation tunisienne, a été menée afin de corriger les carences en modifiant les lois et les mécanismes administratifs nationaux. Le pays fait aussi partie de la Convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption, mais celle-ci n'a pas été ratifiée par l'Assemblée Nationale Constituante. I WATCH, l'une des organisations tunisiennes de la société civile les plus actives dans ce domaine, a surveillé le processus d'application de l'UNCAC par le pays et contribué à l'auto-évaluation entreprise par les autorités tunisiennes (au titre du processus d'examen officiel de l'UNCAC), en fournissant sa propre évaluation des carences que doit encore combler la Tunisie pour se conformer à l'UNCAC.

La Constitution de 2014

La nouvelle Constitution établit des principes et des institutions qui garantissent un niveau d'intégrité et de Gouvernement Ouvert compatible avec les exigences des conventions internationales et autres instruments, comme le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert :

- L'Article 10 de la constitution affirme que l'État tunisien doit établir des mécanismes pour lutter contre la corruption.
- L'Article 15 affirme que l'administration publique doit être soumise à des règles de transparence et d'intégrité.
- L'Article 32 garantit le droit d'accès à l'information pour tous les citoyens tunisiens.
- L'Article 117 affirme que le rapport annuel de la Cour des comptes doit être présenté au président de l'Assemblée nationale, au chef du gouvernement et au président de la République, et rendu public.
- L'Article 130 donne un statut constitutionnel à l'Instance nationale de lutte contre la corruption, ce qui représente un progrès significatif dans la réduction de la vulnérabilité potentielle des institutions qui travaillent dans le domaine de la transparence et de la lutte contre la corruption.

Le Code pénal et la stratégie de lutte contre la corruption

Le code pénal est le document qui codifie la plupart des offenses criminelles dans un pays. *A priori* sans rapport avec le Gouvernement Ouvert et la transparence, la criminalisation de la corruption est nécessaire pour parvenir à la transparence, dans la mesure où elle permet d'exiger une transparence accrue dans plusieurs processus et institutions publics, au titre de la lutte contre le crime de corruption. En d'autres mots, si certaines catégories d'actes de corruption ne sont pas criminalisées dans un pays donné, la demande de transparence et de détermination du caractère corrompu de ces actes aura moins de force, en permettant aux personnes concernées de se protéger derrière d'autres droits, comme le droit à la vie privée ou l'immunité administrative.

Afin de se soumettre aux exigences de l'UNCAC, la plupart des pays signataires ont donc modifié leurs codes pénaux pour garantir une criminalisation de toutes les formes de corruption et la poursuite des acteurs impliqués, publics comme privés. Le Code pénal tunisien (Article 91) punit de peines de prison et d'amendes ceux qui tentent de corrompre ou corrompent des agents publics au moyen de dons ou de promesses de don,

de cadeaux ou d'avantages afin d'obtenir un bénéfice indu. Le Code n'offre pas la réponse attendue, cependant, puisqu'il semble définir la corruption principalement comme subornation et détournement de fonds (chapitre III), alors que la corruption inclut beaucoup d'autres pratiques, comme l'abus de pouvoir, le népotisme et l'enrichissement illicite. La revue de mise en œuvre du premier cycle de l'UNCAC soulignera ces carences, et pourrait identifier d'autres lacunes tant dans le Code pénal que dans le Code de procédure pénale. La Tunisie peut choisir d'amender son Code pénal ou d'adopter une nouvelle législation pour corriger ces carences².

Le pays formule par ailleurs une stratégie globale de lutte contre la corruption, fondée sur une feuille de route rendue publique en décembre 2012³. L'esquisse n'a cependant pas encore été rendue publique. Une approche participative dans la formulation de ce document est décisive si on veut augmenter les chances d'une mise en œuvre concluante, et dans la mesure où la valeur d'une telle stratégie repose en partie dans sa fonction de contrat entre l'État et le reste de la société, unis dans la lutte contre la corruption. Les consultations avec les ministères sectoriels et les partenaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, sont par conséquent une étape importante dans l'évolution vers une mise en application de la stratégie.

Les institutions de l'État dans la lutte contre la corruption

Au-delà de la législation, les institutions publiques impliquées dans la lutte contre la corruption, et le style de gestion qui est le leur, ont un impact sur les encouragements donnés aux citoyens et aux organisations de la société civile à contribuer à la politique officielle dans ce domaine. L'administration publique tunisienne doit développer une culture d'ouverture et de participation, et se défaire de la culture du secret héritée du précédent régime. Changer cette mentalité exigera à la fois du temps et un gros travail. Même les autorités qui sont au premier plan du débat autour de la transparence requise dans certains secteurs du service public tunisien sont, par exemple, encore réticentes au sujet des déclarations de patrimoine des agents publics.

Plusieurs institutions sont aujourd'hui impliquées dans la programmation de la lutte contre la corruption en Tunisie. L'évaluation qui suit décrit les principaux organismes, et examine l'ouverture dont ils ont fait preuve en échangeant avec la société civile depuis la Révolution de 2011.

Institutions de la branche exécutive

Les institutions liées à l'exécutif incluent le Secrétaire d'État pour la Gouvernance et la Fonction publique (anciennement le ministère de la Gouvernance et de la lutte contre la corruption) et plusieurs organismes de contrôle financier rattachés à la Présidence, au ministère de l'Économie et des finances, et d'autres ministères.

Le ministère de la Gouvernance et de la lutte contre la corruption a été créé après la Révolution pour appuyer le renforcement de capacité et le travail de lutte contre la corruption au sein de l'administration publique. Il est devenu un Secrétariat d'État à la suite de la formation du nouveau gouvernement après la ratification de la Constitution de 2014. Avec une petite équipe, le Secrétariat s'efforce surtout d'assurer une coordination interministérielle. Cependant, sa création témoigne de la volonté du nouveau gouvernement d'instiller une mentalité ouverte et participative au sein de l'administration publique. L'institution est chargée d'impliquer les citoyens et la société civile dans la promotion de la réforme de la gouvernance. Le ministère est parvenu avec succès à les inclure dans les processus de consultation, par exemple autour du code de conduite des agents publics, des conclusions du Scan d'intégrité Tunisie⁴, et de la préparation de la stratégie de lutte contre la corruption de la Tunisie. Son travail devrait se prolonger dans le cadre de la nouvelle structure. Le ministère a mené l'effort qui a permis à la Tunisie de devenir un membre de l'Initiative du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert. Son successeur a réussi, en collaboration avec la société civile, à élaborer un plan d'action national pour le Gouvernement Ouvert en septembre 2014.

Le ministère a, par ailleurs, créé un réseau de cellules de gouvernance au sein des ministères, afin de promouvoir les efforts transversaux en appui aux mesures d'anti-corruption. Cette action doit aussi se prolonger dans la nouvelle structure, y compris pour cerner les besoins de chaque institution en termes d'intégrité et établir une culture du dialogue et de la coordination entre les acteurs impliqués dans le domaine. La performance de ces cellules n'a pas été égale dans tout le secteur public, du fait de l'hétérogénéité des agents choisis pour cette fonction dans chaque institution. Certains ministères ont nommé un personnel plus nombreux, d'autres ont alloué des ressources moindres. En outre, les responsables nommés gardaient leurs fonctions initiales. Cette approche est assez similaire aux mécanismes informels développés dans de nombreux pays pour faire face à de nouvelles missions, de nouveaux besoins et activités afférentes, lorsqu'aucune ressource dédiée ne leur a été allouée.

Les principaux organismes de contrôle financier sont en relation avec le ministère de l'Économie et des finances (le Contrôleur général des finances et le Contrôleur général des Domaines de l'État et des Affaires foncières) et la présidence du gouvernement (le Contrôleur général des services publics). Chacun d'entre eux a un important rôle dans la lutte contre la corruption, puisqu'ils exercent un contrôle *a posteriori* sur les institutions et organismes placés sous la tutelle de leur ministère. Leurs activités de contrôle ont donc une capacité réelle d'identifier des cas de corruption. Si leurs rapports de contrôle étaient rendus publics, les OSC bénéficieraient d'une information ample, sur la base de laquelle elles pourraient exercer une surveillance plus étroite de l'administration publique. Bien que ces Contrôleurs généraux n'aient jusqu'alors pas vraiment impliqué la société civile, et que leurs rapports n'aient pas été rendus publics, l'association professionnelle qui regroupe leurs personnels, l'Association tunisienne des contrôleurs publics, participe aujourd'hui activement à la formulation des plans de la société civile pour développer la transparence et lutter contre la corruption. Plusieurs représentants de l'association ont par exemple pris part au séminaire préparatoire du Plan d'action de l'OGP tenu en mars 2014.

Institutions de la branche législative

La Commission de la réforme administrative et de la lutte contre la corruption de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) comprend 22 membres ; elle est chargée d'examiner les questions liées à la corruption administrative et financière, au recouvrement des actifs et à la modernisation des services publics. Elle prépare les rapports présentés en session plénière de l'ANC et organise des auditions publiques. La commission peut organiser des visites et échanger avec des élus aux niveaux régional et du gouvernorat. L'équipe d'analystes qui a préparé ce rapport n'est pourtant pas parvenu à identifier une interaction systématique de cet organisme avec les OSC. Une telle collaboration serait bénéfique de plusieurs manières. En premier lieu, les ONG spécialisées pourraient fournir savoir et expertise, pour aider les membres de la commission à comprendre comment la corruption a lieu et quels mécanismes permettraient de la réduire, ainsi que de cerner d'autres questions pertinentes. En deuxième lieu, la commission pourrait prolonger les efforts de l'Assemblée pour toucher les ONG et l'ensemble des citoyens, en diffusant une information sur ces questions et en planifiant ses activités au moyen des médias sociaux, par exemple. Ceci contribuerait à satisfaire le désir de la Tunisie d'éradiquer la culture du secret. Enfin, en ouvrant ses activités aux citoyens, l'ANC aiderait à construire la confiance de la population dans les actes de l'État.

L'encadré 4.4 décrit deux exemples d'interaction entre le gouvernement et les citoyens impliqués dans la lutte contre la corruption.

Encadré 4.4. Renforcer l'interaction entre gouvernement et citoyens dans le cas du Parlement du Royaume-Uni

La recherche conduite au Royaume-Uni a mis au jour les efforts que devrait déployer le Parlement britannique pour atteindre les groupes de citoyens qui ne sont pas habituellement engagés dans le processus politique. Les ONG et les militants sont les plus intéressés par la politique, mais la plupart des citoyens perçoivent généralement le Parlement comme un environnement hostile et complexe. Les thèmes qui ont émergé de la recherche sont les suivants :

- L'importance du contact en face-à-face.
- L'importance du déplacement du Parlement vers la population.
- L'utilité d'afficher une information sur le Parlement dans les lieux accessibles qui sont le cadre des vies quotidiennes des habitants.
- L'importance de savoir où l'information sur le Parlement peut être trouvée – où sont les personnes et les communautés, groupes et médias déjà en relation avec elles.
- L'importance de l'information rédigée dans un langage accessible et simple, en rapport avec les questions locales et connectée au travail du Parlement sur les intérêts les plus larges des citoyens.
- Les opinions des citoyens doivent être davantage prises en compte, avec un processus de reddition de comptes plus systématique.

Bien que le Parlement ait une longue tradition d'utilisation des connaissances des experts de la société civile, il a encore du mal à atteindre tous les secteurs de la société. Ces leçons sont précieuses pour toute assemblée législative désireuse de s'ouvrir à une participation accrue de la société civile.

L'exemple de la Commission jordanienne de lutte contre la corruption, qui interagit avec les dirigeants religieux et académiques pour atteindre des segments particuliers de la société, représente une autre voie pour atteindre les groupes sociaux.

Source: Hansard Society (2011), Connecting citizens to Parliament: How Parliament can engage more effectively with hard to reach groups, Londres.

Institutions administratives indépendantes

L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption est prévue par la Constitution de 2014 pour institutionnaliser l'organisme temporaire de lutte contre la corruption mis en place immédiatement après la Révolution en 2011, la Commission nationale ad hoc d'investigations sur les

affaires de malversation et de corruption, qui a été chargée d'enquêter sur la corruption sous la régime Ben Ali et a ensuite été rebaptisée Instance Nationale de lutte contre la corruption. L'intégration de cette Instance dans la nouvelle Constitution, avec un mandat de bonne gouvernance en même temps que de corruption⁵, est un signe de la volonté du pays de continuer à faire de la lutte contre la corruption une priorité politique. La mention du préambule ainsi que l'article traitant des impôts déjà évoqué, en sont des signes supplémentaires. Dans les mois qui ont précédé la ratification de la Constitution, l'organisme prédécesseur a connu des retards dans la nomination du personnel et n'a pas été doté des ressources nécessaires pour démarrer ses activités. La relation entre la précédente instance et la société civile a été étroite : les membres des organisations de la société civile, des syndicats et des associations professionnelles étaient membres du comité consultatif, et l'Instance a aussi reçu et enquêté sur les dénonciations présentées par les ONG et d'autres associations civiques. Il reste à voir si le nouvel organisme à statut constitutionnel aura davantage de ressources que ses prédécesseurs.

Le Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs et biens de l'État a été créé par le décret n° 1425 du 31 août 2012. Le Conseil supérieur est un organisme consultatif de coordination, créé pour prolonger le travail des divers comités et organismes chargés de recouvrer les biens publics et les avoirs mal acquis sous l'ancien régime. Son comité consultatif est en particulier chargé de suivre et de coordonner les différents programmes du gouvernement en matière de lutte contre la corruption, de proposer des solutions aux différents problèmes rencontrés par ces entités, en suggérant des mécanismes juridiques pour permettre un bon fonctionnement. Il doit aussi faire des propositions pour assurer une gestion adéquate des propriétés et des biens confisqués. Sous le précédent gouvernement provisoire, ce conseil était présidé par le Premier ministre et comprenait les ministres de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption, de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'économie et des Finance, des Droits de l'homme et de la justice transitionnelle, et des Domaines de l'État et des affaires foncières, mais aussi les chefs des Instance nationale de la lutte contre la corruption, du Comité national de recouvrement des biens mal acquis, de la Commission nationale de Gestion d'avoirs et des fonds objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'État, mais aussi cinq membres nommés et un représentant de la société civile (Anticor Tunisie, 2013).

La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle de Tunisie, indépendante des branches exécutive et législative, chargée de contrôler les finances publiques (OCDE, 2015). Son activité a été évoquée dans le chapitre précédent sur la transparence financière. Près de 290 personnes sont

employées par la Cour. Elle est administrativement sous l'autorité de la présidence du gouvernement et chargée de nombreuses missions (compétence juridictionnelle, contrôle de conformité et contrôles financier et de performance, mais aussi évaluation des stratégies et des programmes publics). Elle peut aussi contrôler les comptes des institutions internationales ou organisations allouant des fonds à l'administration tunisienne. Enfin, elle est le dépositaire des déclarations de patrimoine des membres du gouvernement et de différentes catégories de fonctionnaires, comme le dispose la loi n° 87-17 du 17 avril 1987.

Sous la législation existante, la Cour des comptes peut renvoyer toute infraction pénale dont elle a connaissance au Parquet. La Cour soumet au président de la République et au pouvoir législatif des rapports annuels sur ses activités. En regard des normes internationales, elle devrait rendre compte à l'Assemblée et à la population, mais il s'agit d'un organe quasi-judiciaire indépendant. La loi organique tunisienne exige que le rapport annuel de la Cour soit publié après approbation du président de la République, comme en 2011 et 2012.

Dans le cadre de la nouvelle Constitution, la Cour des comptes, comme précisé à l'Article 117, contrôle la bonne gestion des fonds publics conformément aux principes de légalité, d'efficacité et de transparence. La Constitution détaille ses responsabilités, qui incluent le contrôle des comptes publics, l'évaluation des pratiques de gestion, et l'imposition de sanctions pour les défaillances dans ces domaines. Elle assiste les pouvoirs législatif et exécutif dans le contrôle de l'exécution de la loi de finance et dans la clôture du budget annuel. Son rapport annuel doit être transmis au président de la République et au président de l'Assemblée ; il doit être rendu public. La Cour juge de la pertinence de la publication d'autres rapports. La Constitution dispose que l'organisation de la Cour, ses compétences, procédures, ainsi que le statut des juges, sont déterminés par la loi. Au moment de la rédaction de ce rapport, on ne peut être certain que ces dispositions fortes se traduiront dans la loi et dans la pratique. La disposition exigeant la publication du rapport annuel, garantit pourtant aux citoyens et à la société civile un accès à une information riche sur le fonctionnement des institutions étatiques, qui peut être utilisée pour le suivi de la corruption.

La consultation de la société civile et des citoyens dans le cadre des politiques et des programmes de lutte contre la corruption

L'ouverture dans la formulation des politiques de lutte contre la corruption implique de permettre aux citoyens et aux OSC de contribuer à la définition des politiques dans ce domaine. Cette section examine les procédures et mécanismes aujourd'hui en place en Tunisie en vue du

dialogue ouvert sur la formulation de ces politiques, et de la consultation avec les citoyens et les experts indépendants au sujet de leurs opinions et de leurs recommandations techniques. L'implication directe des citoyens, de la société civile et de ces experts dans la conception et l'application de politiques de lutte contre la corruption fortes est un facteur important pour reconstruire la confiance des citoyens dans le gouvernement, comme le montre l'exemple de l'Estonie, présenté dans l'encadré 4.5.

Encadré 4.5. Regagner la confiance de la société : le cas de la Consultation Rahvakogu en Estonie

Le processus de consultation national en Estonie, l'« Assemblée du peuple », a démarré avec le scandale lié au financement d'un parti politique qui a éclaté en 2012, après qu'un membre du Parti de la Réforme (le principal partenaire de la coalition au gouvernement) a confessé avoir blanchi des donations anonymes à son bénéfice. Cette confession a été suivie par des poursuites pénales, conclues par un non-lieu faute de preuves suffisantes ; cette conclusion n'a pas calmé l'indignation publique. La confiance dans la politique et dans la transparence du processus de décision ont atteint les niveaux les plus bas de l'histoire du pays : les sondages ont indiqué qu'environ 40 % des Estoniens ont dit ne pas vouloir choisir un quelconque parti politique dans la perspective des élections. La frustration sociale a conduit à la publication de la Charte 12, une déclaration de la société civile et de militants appelant le remplacement du système politique par une « forme de pouvoir alternative », qui a été signée par 17 000 personnes.

Ceci a contraint le Président à inviter des universitaires, des hommes politiques et des représentants de la société civile à démarrer un dialogue constructif pour identifier des solutions. L'« Assemblée du peuple » est née de ces discussions. Une équipe a été chargée de sa mise en œuvre, constituée de bénévoles des OSC et de *think tanks*, d'experts de la science politique, du droit, des TI et de la communication. Les quatre partis représentés au Parlement ont aussi désigné un représentant au sein de l'équipe de travail, qui comptait 12 personnes au total. Cinq questions figuraient au centre de son agenda : le financement des partis, la politisation des institutions publiques, l'accès aux partis politiques, la législation sur les élections et la participation politique. L'équipe a identifié des réformes législatives pour restaurer la confiance dans les organes élus démocratiquement du pays.

Le processus a duré au total plus de quatre mois, commençant avec un portail d'« approvisionnement par la foule » (*crowdsourcing*) qui appelait les citoyens à faire des propositions. Près de 2 000 suggestions et 4 000 commentaires ont été reçus. Ils ont ensuite été analysés et ventilés en cinq domaines thématiques, évalués par 30 experts, du point de vue de leurs éventuelles conséquences sur l'action législative. Le processus final a consisté en cinq séminaires thématiques, rassemblant des experts, des représentants politiques et les auteurs des

Encadré 4.5. Regagner la confiance de la société : Le cas de la Consultation Rahvakogu en Estonie (suite)

propositions, pour discuter et sélectionner les idées les plus prometteuses ; celles-ci ont ensuite fait l'objet d'un vote lors d'un jour national de délibération, le 6 avril 2013. 315 participants, choisis pour représenter la population estonienne, ont voté au sujet des 18 initiatives législatives sur lesquelles le processus a débouché. Le Rapport de la Commission européenne sur la lutte contre la corruption en Estonie (3 février 2014) affirme que « en avril 2013, le Président de l'Estonie a soumis 16 propositions Rahvakogu au Parlement. Toutes ont été discutées et beaucoup ont été adoptées, suscitant un vif intérêt de la société civile et des médias ».

L'initiative était une première en Estonie. Elle a rencontré beaucoup d'obstacles comparables à ceux identifiés dans d'autres pays, comme la méfiance des hommes politiques vis-à-vis de méthodes d'approvisionnement par la foule et les doutes du public élargi quant à la prise en compte de leurs avis. Pour les surmonter, un retour d'information a été publié après chaque étape de consultation, par l'entremise des médias mais aussi parfois directement aux personnes impliquées dans la consultation. La méthode de consultation s'est avérée intensive en temps comme en ressources (avec un budget d'environ 100 000 EUR) ; elle ne saurait sans doute être un mécanisme courant de consultation. Mais le Rahvakogu a montré son intérêt dans des contextes extraordinaires, qu'il s'agisse de crises de légitimité ou de discussions de questions controversées.

Source : Entretien de l'OCDE avec le Centre Praxis pour les études politiques (l'une des organisations impliquées dans la consultation).

Procédures de consultation

La Tunisie a dédié un site internet aux consultations des citoyens (www.consultations-publiques.tn), comme discuté ailleurs dans ce rapport. Le site a été utilisé avec succès depuis la Révolution pour discuter des choix de politiques publiques, mais seulement dans un nombre limité de cas. L'une de ces occasions a concerné une question relative à la corruption, à savoir le code de conduite des agents publics. La consultation a été limitée à un jour d'information (le 30 avril 2013), auquel les représentants des ministères concernés, les cellules de gouvernance de toutes les directions publiques et des institutions de la société civile, ont été invités. Cette campagne a été suivie d'une circulaire du chef du gouvernement à l'attention de tous les ministres, secrétaires d'État, gouverneurs, maires et autres responsables des organismes publics, les encourageant à organiser des consultations en face-à-face au sein de chaque administration, dans l'objectif

d'informer un grand nombre de fonctionnaires autour du projet de code et de rassembler des avis que la commission rédigeant le projet devait prendre en compte.

Neuf des 24 gouvernorats tunisiens ont soumis des commentaires par voie électronique, tandis que d'autres les transmettaient sous format papier. Quinze ministères et deux OSC ont eux aussi utilisé dans les délais la voie électronique. L'exercice a été précieux pour la formalisation des mécanismes de consultations nationales, ce que requiert le processus de l'OGP. La combinaison de plateformes électroniques et d'ateliers en face-à-face est fréquente dans les pays de l'OCDE (voir encadré 4.5 sur l'Estonie). Le processus tunisien de consultation en est à ses débuts, mais on constate, de part et d'autre, une volonté d'étendre et d'institutionnaliser ce travail. Ce qui est attendu désormais est un investissement en temps et en ressources, de la part tant de l'administration que des partenaires de la société civile et du secteur privé, pour développer un modèle fonctionnel et des procédures adéquates pour les consultations formelles.

Les organisations de la société civile et leurs activités

Le rôle des citoyens et des OSC a été fondamental pour maintenir vivant l'esprit de la Révolution, et forte la pression sur l'ANC et les organes gouvernementaux, en vue de la mise en œuvre des réformes traduisant les principes de transparence et de lutte contre la corruption qui ont été au fondement de la Révolution. Parmi ces acteurs, l'organisation I Watch a joué un rôle particulièrement décisif. Créée il y a trois ans au début de la Révolution, I WATCH est une organisation de jeunes animée par des bénévoles, qui a été particulièrement présente sur les questions de corruption. Elle a été l'une des premières à utiliser les TIC pour impliquer les citoyens, et a mené plusieurs projets parallèles allant de la diffusion de l'information sur plusieurs projets de constitution à l'organisation du premier prix récompensant un lanceur d'alerte en Tunisie (voir encadré 4.6).

Dans l'ensemble, le panorama des OSC et des initiatives citoyennes en faveur de la transparence et de l'intégrité en Tunisie, est large, diversifié et très actif. Des organisations comme 'Touensa', 'Al-Bawsala', ou le réseau 'OpenGovt.tn', contribuent beaucoup à la diffusion d'une nouvelle culture au sein de la population tunisienne, particulièrement chez les jeunes, et sont de plus en plus efficaces dans leur rôle de garde-fou du système. L'administration tunisienne et les agents publics ont conscience de cette multitude d'initiatives, et tentent d'interagir avec elles pour s'appuyer sur leurs succès et collaborer avec elles en vue d'obtenir de meilleurs résultats. Cette collaboration a néanmoins lieu de manière ponctuelle, et principalement dans la capitale. L'exemple des sites Internet variés, publics comme privés, qui dénoncent la corruption, leur absence quasi-complète de

coordination et de liens avec le judiciaire, disent l'ampleur de ce qui peut encore être fait. Cette question, et notamment le potentiel d'une consolidation et d'une harmonisation de ces sites, sera posée de manière approfondie dans le chapitre suivant.

Encadré 4.6. I WATCH et le Prix du lanceur d'alerte

I WATCH a été créé par un groupe de jeunes femmes et hommes motivés de différentes régions du pays dans l'objectif de préserver les apports de la Révolution. Le site Internet de I WATCH indique que l'action de l'organisation est fondée sur deux principes :

1. L'absence d'exclusion : I WATCH n'exclut personne sur la base de la religion, des préférences politiques, ou de l'origine régionale.
2. Le refus des tutelles : I WATCH croit en la jeunesse et veut lui donner un pouvoir plus grand ; les jeunes femmes et hommes qui ont fait la Révolution sont dignes de confiance et devraient être inclus dans le processus de décision : aucune tutelle ne peut être exercée sur la jeunesse sous le prétexte d'un « manque d'expérience ».

I WATCH travaille principalement dans les domaines de la transparence et de la corruption. Dans le premier domaine, elle s'assure que tous les événements politiques sont transparents, notamment au moyen d'un suivi pré- et post-électoral. I WATCH cherche en outre à faciliter l'accès à l'information. Dans le second domaine, parce qu'elle considère que la corruption est l'une des motivations de la Révolution, l'organisation I WATCH lutte contre la corruption dans tout le pays. I WATCH travaille aussi sur la question de la démocratisation de la police et sur la facilitation d'une transition vers la démocratie dans la période post-révolutionnaire. Lors des dernières élections, I WATCH a œuvré en faveur de l'éducation civique et de la surveillance des élections (Billkamcha, n.d.).

Pour promouvoir l'implication des citoyens dans la lutte contre la corruption, I WATCH a créé le prix du « Lanceur d'alerte de l'année ». Le premier individu récompensé, Samir Feriani, un haut responsable du ministère de l'Intérieur, a écrit une lettre ouverte au ministre de l'Intérieur publiée dans les journaux tunisiens *Al Khabeer* et *L'Audace*, dans laquelle il l'accusait de détruire les archives relatives aux violations des droits de l'homme sous le régime Ben Ali. Selon les comptes

Encadré 4.6. I WATCH et le Prix du dénonciateur (suite)

rendus de presse, il a été inculpé pour avoir « diffusé une fausse information afin de déstabiliser l'ordre public », « accusé sans preuve un employé public d'avoir violé la loi » et d'un troisième chef, ensuite abandonné, de violation de la sécurité de l'État. Acquitté du premier chef, il a été jugé coupable du second, moins grave, et a payé une amende. On ne sait pas s'il a été réinstallé dans ses fonctions au ministère, bien que sa page Facebook le laisse entendre (Ghribi, 2012 ; Feriani 2014).

Note : Chaque année, I WATCH organise la soirée du Dénonciateur de l'année dans le but d'honorer celles et ceux qui ont eu le courage de dévoiler des cas de corruption. Les « dénonciateurs » sont des personnes qui ont choisi de sacrifier leur bien-être pour le bien des autres et celui de la Tunisie. Ils reportent des activités injustes ou illégales, souvent reliées à des cas de corruption, dans des ministères, des entreprises privées et même des organisations.

Les principaux outils de lutte contre la corruption : Code de conduite du secteur public, déclaration de patrimoine, mesures de protection concernant la dénonciation d'irrégularités, marchés publics et financement politique

Les programmes de lutte contre la corruption nécessitent des systèmes et des procédures efficaces de suivi afin de limiter les risques et d'encourager le respect des règles dans le secteur public qui présente potentiellement des risques. Cette section passe en revue les cinq instruments fondamentaux de mise en œuvre de lutte contre la corruption. Pour chacun d'entre eux, les éléments essentiels sont en place ou en cours. Toutefois, il est nécessaire de les étendre et de les appliquer pleinement au sein du gouvernement. Pour cela il est indispensable de consacrer les ressources humaines et financières adéquates, et dans certains cas, de mettre à profit et de renforcer les systèmes déjà en place.

Mettre en place un code de conduite pour le service public

Le *Statut général des personnels de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif* de Tunisie (loi n° 83-112 du 12 décembre 1983) précise que les fonctionnaires doivent éviter tout ce qui serait de nature à compromettre la dignité de la fonction publique (Article 3) et d'avoir des intérêts de nature à compromettre leur indépendance (Article 5). L'Article 82 interdit aux fonctionnaires d'exercer des activités privées en rapport avec leurs anciennes fonctions, sans fixer de limite temporelle à cette interdiction.

Pour renforcer le cadre d'intégrité en Tunisie, le pays a rédigé un code de conduite des agents publics, avec l'appui de l'OCDE. Ce code s'applique à tous les agents publics, élus ou non. Après un processus de consultation nationale autour du code, celui-ci a été approuvé par le décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014.

Les valeurs des personnels de l'État tunisien affirmées dans le code sont les suivantes :

- Le respect de la loi : tous les personnels de l'État doivent respecter la loi dans l'exercice de leurs fonctions.
- Égalité : tous les citoyens doivent être traités équitablement, sans considération de sexe, de religion, de race, d'ethnicité, de langue ou de préférences politiques.
- Probité : les personnels administratifs doivent exercer leurs activités honnêtement, sans chercher à en tirer d'avantage personnel.
- Neutralité : les personnels de l'État doivent agir de manière impartiale et avec objectivité dans l'exercice de leurs fonctions.
- Intégrité : les personnels de l'État doivent agir avec intégrité et ne pas utiliser leur position ou leurs fonctions pour obtenir un avantage personnel.
- Responsabilité : l'exercice de fonctions publiques exige des personnels de l'administration publique qu'ils assument la responsabilité de leurs actions.
- Vie privée : les personnels de l'État ne doivent pas mélanger leurs intérêts privés et ceux liés à l'exercice de leurs fonctions.

Ce code est crucial pour le Gouvernement Ouvert parce qu'il incarne la responsabilité dans les différentes valeurs cardinales qui la constituent. Ce principe, qui est au fondement du Gouvernement Ouvert, affirme la responsabilité du secteur public vis-à-vis de la population. Un deuxième aspect du code, qui représente un progrès significatif du Gouvernement Ouvert en Tunisie, tient au processus de consultation nationale utilisé pour sa rédaction. L'objectif de cette consultation a été de discuter du code, avant son adoption, avec ceux qui allaient devoir le respecter (les fonctionnaires) et avec la société civile, afin d'élaborer un document qui reflète les besoins de la Tunisie (pour plus de détails sur le processus de consultation, voir la section ci-dessous sur l'« Ouverture et une élaboration des politiques inclusive »)⁶.

Les systèmes de déclaration de patrimoine

Le projet de nouvelle Constitution annonce la réglementation par loi organique de la question des déclarations de patrimoine. La révélation publique des déclarations de patrimoine des hauts responsables administratifs et des élus est aussi un principe clé du Gouvernement Ouvert. La législation en vigueur (loi n° 87-17 du 10 avril 1987) sur la Déclaration sur l'honneur des biens des membres de l'administration et certaines catégories d'agents publics représente néanmoins un outil faible de lutte contre la corruption⁷ :

- Les agents tenus de déclarer leurs biens : les hauts responsables des branches exécutives (dont les municipalités et les entreprises publiques) et judiciaires de l'État. Le président de la République et les membres de l'Assemblée ne sont pas concernés. D'autres catégories d'agents publics peuvent être incluses selon la nature de leurs fonctions ; la liste des agents concernés doit être fixée par décret sur proposition du Premier ministre (Article 1).
- L'information contenue dans ces déclarations : les biens des agents concernés, ceux de leurs conjoints et de leurs enfants mineurs (Article 1). En outre, pendant la durée des fonctions, l'origine des biens acquis doit être indiquée (Article 2).
- Fréquence de la déclaration : après la nomination (Article 1), puis tous les cinq ans et lors de la cessation de leurs fonctions (Article 2).
- Forme de la déclaration : les déclarations doivent être soumises en deux ou trois exemplaires signés (Article 3).
- Institutions dépositaires : les déclarations doivent être signées par le Premier président de la Cour des comptes. Pour ce qui concerne les membres du gouvernement, une copie doit être communiquée au président de la République. Le Premier président de la Cour des comptes doit communiquer aux ministres compétents, la liste des noms des agents publics sous leur autorité qui ont rempli leur obligation (Article 4).
- Divulgence : l'information ne doit pas être révélée à des tiers, à l'exception d'un ministre, en cas de besoin justifié d'information sur un ou des agents sous son autorité (Article 5). Les déclarations ne peuvent être utilisées devant les tribunaux sauf si l'agent concerné fait l'objet d'une procédure pénale pour des actes en rapport avec ces fonctions (Article 6).

- Sanctions : si l'obligation de déclarer n'est pas respectée pendant que l'agent occupe ses fonctions, un délai supplémentaire de 15 jours lui est donné ; l'agent peut ensuite être révoqué. S'il ne soumet pas la déclaration après la cessation de ses fonctions, un contrôle de sa gestion durant l'exercice de ses fonctions sera réalisé, une fois les délais supplémentaires échus (Article 7).

Le système de déclaration de patrimoine tunisien a pâti d'un déséquilibre entre l'ampleur de la surveillance requise et les faibles ressources financières et humaines effectivement allouées. Ce problème peut être en partie résolu en focalisant la surveillance et l'exécution sur les positions à haut risque. Les encadrés 4.7 et 4.8 donnent des exemples d'approches ciblées et résument les conclusions des deux précédentes revues de l'OCDE portant sur cette question dans le cas tunisien.

Encadré 4.7. Formuler des codes spécifiques pour les positions à haut risque de corruption

Formuler des codes spécifiques pour les positions à haut risque est une pratique courante dans de nombreux pays. Dans le cas de la France, la SNCF, qui est la compagnie nationale des chemins de fer, a décidé de préparer un code de conduite et un programme de formation à l'éthique adaptés à ses équipes après avoir rencontré d'importants problèmes financiers dans le cadre de la construction de la ligne nord du Train à Grande Vitesse (TGV). Le Service du contrôle général de la SNCF a mené des enquêtes sur ce site de travail et découvert de nombreuses pratiques frauduleuses et violations éthiques imputables à un manque de connaissance par le personnel des règles et à une insuffisance des sanctions à l'encontre des malversations.

À la suite de cette enquête, la SNCF a rapidement réexaminé ses procédures de marchés publics – tâche d'autant plus urgente que les travaux de construction de la ligne nord du TGV avaient déjà été affectés. Le Service central de prévention de la corruption (SCPC) a été appelé à l'aide pour mettre en place un code de conduite pour les personnels de la SNCF. Cette action, en collaboration avec le SCPC, a rapidement mis au jour les besoins variés de formation éthique des personnels permanents et des employés impliqués dans les travaux de construction. Deux modules de formation ont été conçus et validés par le SCPC. La SNCF a ensuite mis en place un programme de « formation de formateurs », avec le soutien du SCPC, pour diffuser ces savoirs. Les personnels impliqués dans la construction de la ligne sud-ouest du TGV ont été formés les premiers, la formation a ensuite été étendue aux personnels de toutes les régions.

Des évaluations ont été menées, des années plus tard, par le Service du contrôle général de la SNCF ; elles ont montré un nombre réduit de problèmes liés à l'organisation du travail et aux marchés publics. Cette tendance a été confirmée sur plusieurs sites ouverts ultérieurement par la SNCF.

Encadré 4.7. Formuler des codes spécifiques pour les positions à haut risque de corruption (suite)

En Tunisie, depuis 2010, les magistrats et autres personnels de la Cour des comptes se sont appuyés sur un code de conduite pour orienter leurs activités. Ce code a été conçu dans le cadre d'un processus plus large, commencé en 2007, par lequel la Cour s'est conformée aux normes INTOSAI¹ et a mis au point un plan stratégique pour la période 2008-2012. Une commission a préparé un code ouvert à la consultation au sein de l'institution. Après l'intégration des commentaires, le code a été validé par l'assemblée générale de la Cour en juillet 2010. Depuis, il est téléchargeable sur le site internet de la Cour.

Note : INTOSAI est l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. L'une de ses normes, ISSAI 30, exige des institutions supérieures de contrôle qu'elles mettent en place un code d'éthique à l'attention des contrôleurs dans le secteur public.

Sources : OECD (2014), *Renforcer l'Intégrité en Tunisie : l'Élaboration de Normes pour les Agents Publics et le Renforcement du Système de Déclaration de Patrimoine*, Éditions OCDE, Paris ; OCDE (2015), *Examen d'intégrité de l'OCDE du système de contrôle de la Tunisie : Gestion des risques dans les institutions publiques*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208766-fr>.

Le système existant n'a pas permis de détecter efficacement l'enrichissement illicite et la corruption pendant les 15 ans où il a été en vigueur. Peu d'agents publics respectent l'obligation de soumettre une déclaration. Chaque institution publique est supposée établir une liste des fonctions soumises à l'obligation de déclarer, et soumettre cette liste à la Cour des comptes. En pratique, beaucoup d'institutions n'ont pas produit cette liste et de nombreux agents ne remplissent pas leur obligation, même si les déclarations restent confidentielles. À la fin avril 2013, un groupe d'organisations non gouvernementales tunisiennes (Touensa et Open Gov, entre autres), a lancé une campagne publique sous le nom de « Sarah » (« déclare », en arabe) afin de faire pression sur les agents publics pour qu'ils se soumettent à l'obligation légale de déclarer leur patrimoine et autres biens. La Cour des comptes a indiqué que tous les agents du gouvernement avaient soumis leur déclaration dans les délais prévus par la loi en 2013.

Ce système est complètement hors de portée d'une surveillance publique (jusqu'à aujourd'hui, seul un ministre a mis volontairement sa déclaration en ligne). La loi reflète les approches de la déclaration qui existaient en 1987, à un moment où la transparence et la surveillance civique n'étaient pas couramment acceptées. En outre, le débat sur le juste équilibre entre vie privée et publicité reste ouvert en Tunisie. La précédente Constitution de 1959 (amendée en 2002) comprend une disposition sur la protection des

données personnelles (Article 9). Le principe de la protection des données personnelles est en outre respecté, et un organisme national est chargé de le faire respecter, l'Instance Nationale de Protection des Données à Caractère Personnel (www.e-justice.tn/index.php?id=580). La loi n° 2004-63 du 27 juillet 2004 dispose que chacun a un droit de voir protéger les données personnelles en rapport avec sa vie privée.

Encadré 4.8. Le système de déclaration de patrimoine en Argentine

Le premier système argentin de déclaration de patrimoine des agents publics a été mis en place en 1953. Il a été révisé lorsque le pays a signé la Convention interaméricaine contre la corruption. Mais l'expérience entre 1997 et 1999 a montré que le système n'était toujours pas suffisamment efficace pour prévenir la corruption dans le secteur public, compte tenu des difficultés suivantes:

- Le remplissage des formulaires de déclaration de patrimoine par les agents publics était complexe. Les formulaires papier se sont avérés inadaptés lors de la vérification. L'Argentine comptait 30 000 fonctionnaires soumettant des déclarations en 1999. Certains formulaires inexacts devaient être retournés jusqu'à cinq fois aux agents pour correction.
- La déclaration de patrimoine était complétée, sur papier, par chaque agent public soumis à l'obligation. Le contrôle était lui aussi manuel, ce qui interdisait la vérification d'un grand nombre de déclarations.
- Rapidement, l'Argentine a manqué de l'espace physique nécessaire au stockage de toutes les déclarations, et a dû trouver d'autres lieux.
- Il était difficile d'identifier la personne chargée de la liste des personnes tenues de faire une déclaration, au sein des différents ministres ou agences publiques. Il n'existait pas de statistiques fiables.
- Il était très difficile aussi de fournir une réponse dans les délais utiles aux demandes d'information sur les déclarations de patrimoine formulées par les citoyens.

Ces difficultés ont imposé une réforme du système. Une base de données électronique, rassemblant toutes les données sur les fonctionnaires tenus de faire une déclaration et sur leurs institutions, a été créée. Cette base a aussi intégré les données les dates de début voire de fin d'activité, son degré de respect de l'obligation de déclarer, etc. La Direction des Ressources Humaines (DRH) de chaque institution publique a été chargée de dire quelles fonctions appelaient une déclaration, et d'en informer le Bureau de lutte contre la corruption. La DRH reçoit une copie des déclarations des employés qui relèvent d'elle et doit conserver les déclarations qui ne doivent pas être transmises au Bureau de lutte contre la corruption (pour certaines fonctions de rang inférieur).

Mais l'innovation la plus importante du système consiste en une application électronique qui guide les fonctionnaires dans le remplissage de leur déclaration. Par exemple, lorsqu'un fonctionnaire omet de remplir le champ « numéro de carte

Encadré 4.8. Le système de déclaration de patrimoine en Argentine (suite)

bleue », il ne peut pas continuer à remplir le formulaire. La même application crypte le document pour la transmettre au Bureau. Elle peut être téléchargée par les fonctionnaires depuis un site dédié, où ils trouvent également un manuel les guidant dans le remplissage. Enfin, un système de contrôle automatisé analyse l'information reçue par le Bureau et produit un premier passage en revue des déclarations. Il sélectionne celles d'entre elles qui appellent un examen approfondi, sur la base de différents critères déterminés par le Bureau.

Source : OCDE (2015), *Examen d'intégrité de l'OCDE du système de contrôle de la Tunisie : Gestion des risques dans les institutions publiques*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208766-fr>.

La même loi envisage cependant la possibilité que des données personnelles puissent être communiquées à des tiers, lorsque cela est nécessaire pour l'exécution de missions assignées à des autorités publiques ou dans le cadre d'une procédure judiciaire. Le décret sur l'accès aux documents administratifs (décret n° 2011-41 du 26 mai 2011) peut en outre être invoqué pour justifier la divulgation d'informations contenues dans les déclarations de patrimoine, au moins pour les hauts responsables et les élus. Bien que la loi fasse référence aux « documents administratifs », elle utilise l'expression dans son sens le plus large, désignant les documents produits ou détenus par les autorités publiques, dans le cadre de leurs activités, quels qu'en soient le format, la date ou la nature.

Sur le plan de la mise en œuvre, la Cour des comptes agit comme dépositaire, mais n'a ni les pouvoirs ni la capacité (c'est-à-dire les ressources humaines) de mener une quelconque vérification. Considérant les sanctions prévues par la loi de 1987, le licenciement peut sembler sévère ; c'est pour cette raison précisément que cette sanction n'a jamais été appliquée. Il n'existe pas de sanctions pénales relatives à l'obligation de soumettre une déclaration. En outre, dans la mesure où la population n'a aucun moyen de savoir si un agent a ou non soumis une déclaration, les possibilités d'exercer une pression publique sont très limitées. Il existe donc un clair besoin de réforme, et des arguments en faveur de la publicité des informations contenues dans les déclarations : afin de réduire les charges qui pèsent sur la Cour des comptes, les organisations de la société civile pourraient contribuer à la surveillance des déclarations si elles étaient rendues publiques. Si celles-ci étaient soumises annuellement et divulguées par voie électronique dans des délais convenables, les OSC pourraient suivre la situation financière d'un responsable administratif ou d'un homme

politique au cours du temps, aidant ainsi à vérifier sa proportionnalité par rapport au salaire perçu, aux conditions de vie d'agents de statut comparable, ou au patrimoine déclaré par la personne.

Les procédures en matière de dénonciation et la protection des lanceurs d'alerte

Les mécanismes de dénonciation sont particulièrement pertinents en regard des finalités du Gouvernement Ouvert dans la mesure où ils garantissent la sécurité des personnes qui révèlent une violation possible de la loi ou de l'éthique (qu'il s'agisse de citoyens ordinaires, de fonctionnaires ou d'employés du secteur public) aux autorités ou à la presse. Pour que les lanceurs d'alerte aient la confiance nécessaire pour utiliser ces canaux, ils doivent être sûrs qu'ils seront protégés des représailles de leur employeur ou d'autres personnes ; par conséquent, les protections au bénéfice des lanceurs d'alerte sont cruciales pour favoriser la divulgation volontaire des comportements répréhensibles, des fraudes et d'actes de corruption (G20, 2011).

Encadré 4.9. Encourager la dénonciation au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Corée du Sud

Les dispositions protégeant les lanceurs d'alerte peuvent être intégrées au code pénal du pays ou à une législation spécifique (comme les lois anti-corruption ou les statuts des fonctionnaires). Les pays peuvent aussi choisir une législation portant spécifiquement sur cette question.

La loi du Royaume-Uni sur la dénonciation dans l'intérêt public (*Public Interest Disclosure Act*) de 1998 est l'un des premiers cadres réglementaires spécifiques qui fournissent une protection aux lanceurs d'alerte, dans les secteurs public comme privé. Elle est considérée comme un modèle dans le monde. Elle a été rédigée après que le Royaume-Uni a connu une série de scandales relatifs aux finances, à la santé et à la sûreté, qui auraient pu être prévenus si les employés détenant des informations internes avaient été incités à dénoncer les actes concernés, et protégés en le faisant. La loi, qui a été révisée en 2013, protège les employés qui révèlent des activités illégales, des représailles de leurs employeurs (le licenciement ou l'absence de promotion, par exemple). Si les représailles ont lieu, le lanceur d'alerte peut demander réparation du dommage devant un tribunal spécialisé (le Tribunal du travail). Une évaluation conduite par l'ONG Public Concert at Work, en 2009, a montré que 38 % des personnes interrogées disaient que leurs employeurs avaient une politique de dénonciation, soit une augmentation de 9 % depuis 2007 (où 33 % des employés du secteur privé et 47 % de ceux du secteur public disaient de même).

Encadré 4.9. Encourager la dénonciation au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Corée du Sud (suite)

La loi coréenne sur la protection des lanceurs d'alerte servant l'intérêt général envisage une compensation pour les individus lésés après avoir divulgué une information. Son Article 17 dispose qu'un dénonciateur qui aurait subi des représailles (comme un licenciement) en conséquence de la divulgation d'une information, pourrait demander la réinstallation dans ses fonctions ou recevoir une compensation. La famille du lanceur d'alerte peut elle aussi demander une compensation financière pour les pertes subies (honoraires en justice, perte de salaire, etc.).

Aux États-Unis, la loi sur les Accusations abusives autorise tout citoyen à poursuivre, au nom du gouvernement, des cas de détournement et malversation au détriment de l'État, et de conserver jusqu'à 30 % des montants recouverts en récompense. La loi Dodd-Frank de 2010 autorise l'organisme de contrôle de la bourse (Security and Exchange Commission) à récompenser les personnes qui fournissent une information nouvelle liée aux cas de fraude au détriment de l'État. Le montant de la récompense peut là encore aller jusqu'à 30 % des fonds recouverts.

Sources: Public Concern at Work (2010), « Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection to whistle-blowers, 10 years of the Public Disclosure Act », www.pcaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf ; Corée du Sud (2011), loi sur la protection des lanceurs d'alerte au nom de l'intérêt général ; loi sur les Accusations abusives des États-Unis, loi Dodd-Frank de réforme de Wall Street et loi de protection des consommateurs.

La protection des lanceurs d'alerte est désormais considérée comme une composante décisive de la programmation de la lutte contre la corruption, bien qu'on reconnaisse aussi la difficulté de sa mise en place. Au cours dernières années, une législation renforcée sur la dénonciation est devenue la norme dans les pays de l'OCDE. La Tunisie quant à elle ne dispose pas de mécanisme suffisamment fort dans ce domaine. La confidentialité n'est par exemple pas garantie aux individus qui mettent au jour des irrégularités perçues. La Tunisie doit corriger cette situation, notamment la faiblesse du cadre réglementaire et de la structure d'appui aux mécanismes de dénonciation existants. La société tunisienne mettra sans doute du temps à considérer positivement la dénonciation (la personne concernée pouvant encore être perçue comme un traître), une étape cruciale vers l'évolution de cette perception serait de fournir un appui à ceux qui prennent des initiatives de ce type de bonne foi.

La protection des lanceurs d'alerte peut être considérée comme une obligation dérivée de l'État, en ce sens qu'elle est la conséquence de l'obligation légale existant dans certains pays pour les individus – particulièrement les agents publics – de faire connaître des actes de

corruption lorsqu'ils en ont connaissance. Compte tenu de cette obligation, les pays concernés devraient logiquement protéger ceux qui se conforment à la loi, des représailles résultant de la dénonciation.

En Tunisie, les agents publics sont obligés de faire connaître les actes de corruption et les comportements répréhensibles parvenus à leur connaissance au titre de l'Article 29 du Code de procédure pénale (République de Tunisie, 2010a). Mais le pays est en train de mettre en place le cadre réglementaire pour la protection des lanceurs d'alerte, qu'ils soient fonctionnaires, employés du secteur privé ou citoyens ordinaires⁸. Seule existe une mention, dans le même article du Code de procédure pénale, selon laquelle les fonctionnaires qui divulguent une information sur un acte de corruption, ne peuvent être poursuivis pour diffamation de ce fait.

De la même manière, les employés du secteur privé qui divulguent des actes de corruption, des abus de pouvoir ou de ressources, bénéficient d'une immunité sur le plan des poursuites judiciaires mais ne sont pas protégés contre les représailles (comme un licenciement, des menaces de préjudice, etc.). L'Article 93 du Code pénal tunisien absout le corrupteur ou l'intermédiaire qui révèle délibérément un acte de corruption et fournit une preuve de la malversation (République de Tunisie, 2005)⁹. Sous le régime de Ben Ali, les conséquences pour les lanceurs d'alerte du secteur privé dépendaient de leurs réseaux politiques, comme de la taille et de l'importance du secteur économique dans lequel ils travaillaient.

Après la Révolution, les citoyens se sont vus offrir de nouveaux canaux pour fournir une information et lancer l'alerte. Un site internet a été mis en place par le ministère de la Réforme administrative (aujourd'hui intégré au Secrétariat d'État de la Gouvernance et de la Fonction Publique) pour recevoir leurs plaintes : www.anticorruption-idara.gov.tn. Ce site propose un formulaire d'enregistrement des plaintes, et affirme qu'une réponse sera apportée à la personne qui formule la plainte lorsque l'institution concernée aura répondu. Le fonctionnement de ce canal de dénonciation ne répond cependant pas au besoin d'anonymat et de protection des lanceurs d'alerte. Au moment de la rédaction de ce rapport, le nombre de personnels et l'infrastructure faisant fonctionner le site n'étaient pas suffisants pour assurer un réel suivi des plaintes. La procédure utilisée consistait à transmettre la plainte reçue au ministère concerné et à attendre sa réponse sur le caractère justifié de la plainte, et les initiatives prises par l'institution pour y apporter une réponse, à la suite de quoi le personnel gérant le site devait transmettre la réponse à la personne à l'origine de la plainte.

La société civile et d'autres acteurs ont pris des initiatives complémentaires pour inciter les citoyens à divulguer des informations. Le PNUD a lancé une campagne publique pour les encourager à faire connaître

de manière anonyme les pots-de-vin versés. L'idée était que ces informations sur les pots-de-vin versés permettraient de révéler les paiements illégaux dans tout le secteur public, créant ainsi un système similaire à une « bourse » dans laquelle chaque acte administratif aurait un cours (www.laboursedelacorruption.com). La société civile a aussi créé un site internet pour enregistrer les dénonciations (<http://billkamchaiwatch.wordpress.com/about-billkamcha/>), initiative de l'ONG tunisienne I WATCH qui a aussi une présence sur Facebook (avec 35 000 *likers*) (I WATCH, 2014) et Twitter. Aucune de ces initiatives ne fournit cependant de mécanismes de protection des citoyens qui se mettent en danger de subir des représailles.

Marchés publics

La transparence des marchés publics est d'une grande importance pour la lutte contre la corruption, dans la mesure où les processus de négociation et d'adjudication représentent un point sensible des échanges entre acteurs des secteurs public et privé, souvent plus propices aux pots-de-vin que d'autres échanges (voir graphique 4.1). La transparence des marchés publics est aussi cruciale du fait des montants élevés de fonds publics engagés dans les adjudications publiques, ainsi que de l'importance du travail finalement réalisé, qui peut être affecté par la corruption. La réduction du gaspillage et de la corruption par ce moyen rend donc possible de vastes économies pour le pays, et met les citoyens à l'abri d'infrastructures mal construites, de prestations médicales défaillantes et d'autres périls non financiers très réels.

Dans le cas de la Tunisie, les marchés publics ont représenté en 2012, 18 % du PIB et près de 35 % du budget de l'État ; ils ont été particulièrement exposés à la corruption sous l'ancien régime (OCDE, 2013a). Deux décrets récents¹⁰ ont fait évoluer les procédures qui les régissent. Il existe aussi un projet de loi sur les partenariats public privé, qui est en cours de discussion.

En 2012, la Tunisie a entrepris une auto-évaluation de son système de marchés publics en coopération avec la Banque africaine de développement et la Banque mondiale, sur la base de la Méthodologie d'évaluation de la qualité des systèmes de passation de marchés publics de l'OCDE/CAD (MAPS). Sur cette base, la Tunisie a approuvé en août 2012, un Plan d'action visant à mettre en place un nouveau système ; elle est actuellement engagée dans une réforme complète des marchés publics, en collaboration avec les bailleurs internationaux. L'objectif est d'en renforcer l'intégrité et l'efficacité, en conformité avec les normes internationales. Jusqu'à aujourd'hui, les progrès de la mise en œuvre du Plan ont été lents, faute de

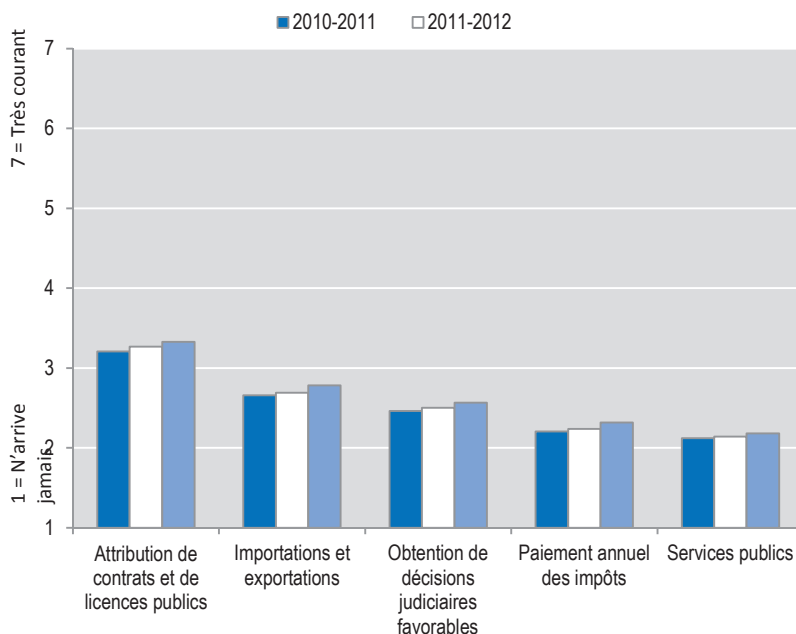
ressources suffisantes et d'une formation correcte des agents publics impliqués.

Les décrets post-révolutionnaires ont modifié la réglementation existante en matière de passation de marchés publics, en simplifiant par exemple les procédures d'adjudication afin d'accélérer le versement des fonds nécessaire à la reconstruction de la Tunisie. Deux décrets récents imposent une transparence accrue des procédures, exigeant des acheteurs publics qu'ils publient les appels d'offre en ligne¹¹. Parallèlement, la Tunisie a travaillé avec la Corée du Sud au développement d'un système de marchés publics en ligne, Tuneps (www.tuneps.tn/index.do). Ce système, piloté depuis certains ministères à partir de juin 2013, automatise certaines procédures, ce qui réduit le risque de corruption découlant d'un contact direct entre agents publics et entreprises contractantes. Il fournit en outre une liste d'entreprises approuvées pour la fourniture de services et de biens au secteur public.

Le niveau accru de transparence des marchés publics est une bonne nouvelle pour le Gouvernement Ouvert. Cependant, les décrets admettent des exceptions aux appels d'offre compétitifs dans des cas de versement accéléré des fonds, qui peuvent rendre vulnérable le système de marchés publics tunisien face à la corruption. Pour gérer ce risque, la Tunisie peut s'appuyer sur divers organismes de surveillance, mais aucun ne fait de place à la société civile, pas même la Commission des marchés publics, qui est l'institution chargée d'examiner la régularité des procédures. Sous le régime de Ben Ali, les décisions prises par la Commission étaient validées en dernière instance par le Président. Après la Révolution, la situation s'est améliorée, mais l'Article 102 du décret (datant de 2002) dispose que l'opinion de la Commission peut être outrepassée par décision du Premier ministre ; ce principe a été maintenu dans les règles récentes.

Un Observatoire national des marchés publics créé au sein de la Commission en 2002, rassemble et produit des données ; sur la base de leur analyse, il propose des réformes susceptibles d'améliorer les pratiques dans ce domaine. Un Comité du règlement amiable des litiges et un Comité de suivi et d'enquête sont chargés de gérer les plaintes liées aux contrats. Les membres de ces organismes sont issus de diverses institutions tunisiennes de vérification et de contrôle, parmi lesquels le Comité des contrôleurs de l'État, qui joue un rôle particulièrement important dans la passation de marchés impliquant des entreprises publiques. Le personnel du Comité des contrôleurs de l'État est affecté dans des entreprises publiques. L'une des fonctions de ses agents est d'intervenir au sein du comité des marchés de l'entreprise, pour y suivre l'ouverture des soumissions, afin de veiller à sa régularité en regard de la loi.

Graphique 4.1. Occurrence des paiements et pots-de-vin en interaction avec l'administration



Note : Les paiements irréguliers et pots-de-vin sont perçus comme plus courants dans les contrats passés avec l'administration que dans les autres activités administratives dans les pays de l'OCDE, et il semble qu'ils se soient multipliés entre 2010 et 2013.

Sources : Forum économique mondial (2010, 2011, 2012), « Rapports pour la compétitivité globale 2010-2011, 2011-12, 2012-13 », FEM, Genève.

Encadré 4.10. Une surveillance publique directe des marchés publics : le « témoin social » au Mexique

Le « témoin social » est un représentant de la société civile agissant comme observateur externe du processus d'appel d'offre public. En plus de permettre une surveillance publique du processus, le témoin social peut faire des recommandations à titre consultatif, pendant et après le processus. Il doit être un personnage public de bonne réputation, connu et jugé digne de confiance, mais aussi indépendant des parties impliquées dans l'offre. Il ou elle bénéficie d'un accès libre à l'information et aux documents relatifs au marché public concerné, et peut prendre part aux étapes majeures du processus. Il ou elle peut en particulier :

Encadré 4.10. Une surveillance publique directe des marchés publics : le « témoin social » au Mexique (suite)

- vérifier la base de l'offre et le cahier des charges
- participer en tant qu'observateur à toutes les réunions organisées avec les soumissionnaires, de manière à lever tout doute concernant ce qui s'y passe
- recevoir les déclarations d'intégrité unilatérales des différentes parties
- observer la soumission des offres techniques et financières
- participer en tant qu'observateur aux réunions pendant lesquelles le résultat d'une adjudication est annoncé.

Depuis décembre 2004, les critères pour participer en tant que témoin social à un marché public au Mexique sont définis de façon stricte. Le témoin social doit prouver qu'il n'est pas un responsable public, qu'il n'a pas de casier judiciaire, et qu'il n'a jamais été sanctionné ou exclu du registre. Il doit s'engager officiellement à ne pas prendre part à un appel d'offre public susceptible de le placer en conflit d'intérêts (du fait d'une relation familiale ou personnelle, ou d'un intérêt commercial, par exemple). Il doit être familier de la réglementation applicable aux marchés publics (ou au moins se soumettre à une formation offerte par le gouvernement). Le témoin social est passible de sanctions s'il viole les normes éthiques ou divulgue des informations sur la procédure.

Source : OCDE (2013a), *Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193574-fr>.

Compte tenu de la contribution des OSC dans le domaine du suivi des contrats publics (voir encadré 4.10), les autorités tunisiennes pourraient tirer profit du renforcement de leur partenariat avec la société civile et le secteur privé dans ce domaine. Un tel partenariat pourrait prendre la forme des Pactes d'intégrité (PI), par exemple ; il s'agit d'un outil conçu par l'ONG Transparence Internationale pour appuyer les gouvernements, les entreprises et la société civile dans leur lutte contre la corruption affectant les contrats publics. Les PI constituent des accords entre une administration et des soumissionnaires à un contrat du secteur public, par lesquels toutes les parties s'engagent à s'abstenir de payer, de proposer, de solliciter ou d'accepter des pots-de-vin, ainsi que d'entrer en collusion les uns avec les autres en vue d'obtenir le contrat. Les PI prévoient un processus de surveillance et des sanctions, allant de la perte du contrat et de la confiscation de l'offre, à l'exclusion d'appels d'offre futurs. Une action

pénale, civile ou disciplinaire peut être prise à l'encontre des agents publics qui ne respecteraient pas le pacte (Transparence Internationale et WIN, 2010).

Des outils basés sur internet peuvent être précieux dans ce cadre. L'administration a mis en place différents sites web pour appuyer la lutte contre la corruption sur les marchés publics et dans d'autres domaines, comme le détaillera la section ci-dessous sur les TIC.

La transparence du financement des activités politiques

L'importance pour le Gouvernement Ouvert de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales va de soi : l'argent est essentiel pour les partis politiques et les candidats soucieux de propager leur message en direction de l'électorat et de communiquer avec les citoyens. Et cet argent qui rend les activités démocratiques possibles, peut aussi conduire à l'exercice d'une influence indue sur le processus politiques et les élus. Il peut compromettre la légitimité des élections, exclure des groupes dépourvus de ressources de la compétition politique et biaiser le processus de prise de décision, au bénéfice de ceux qui ont financé les vainqueurs de l'élection.

Dans la Tunisie pré révolutionnaire, l'enjeu du financement des partis politiques se limitait à la question des subventions publiques aux pseudo-partis d'opposition autorisés par le parti de Ben Ali (le Rassemblement constitutionnel démocratique). Après la Révolution, la Tunisie a connu une prolifération de partis politiques ; l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante, en novembre 2011, a donc exigé la rédaction hâtive d'une réglementation pour résoudre le problème avant le démarrage de la campagne électorale. Trois décrets ont été adoptés en 2011 dans ce domaine¹².

Ces décrets ont été rédigés conformément aux normes internationales, mais sont néanmoins affectés par plusieurs problèmes et incohérences. La dimension la plus pertinente dans le domaine du Gouvernement Ouvert porte sur le suivi des financements des partis politiques. Les partis et les regroupements des candidats doivent soumettre des rapports financiers à la Cour des comptes, qui a six mois pour approuver leurs comptes. Ce calendrier a cependant pour effet de ne rendre les conclusions disponibles qu'après les élections, et les rapports financiers ne sont pas rendus publics. De manière plus inquiétante, la Cour n'a pas les ressources suffisantes pour mener un contrôle externe des comptes, ni le pouvoir de sanctionner les partis politiques (IFES, 2012).

La présidence de la République et le Secrétariat d'État de la Gouvernance et de la Fonction Publique ont commencé à réviser les décrets

adoptés en 2011 au regard des défaillances constatées. On envisage aussi de renforcer les capacités de l'institution responsable du contrôle des comptes des partis politiques et des candidats. La Cour des comptes est surchargée, cette tâche s'ajoutant à la mission de vérification des déclarations de patrimoine des hauts responsables publics et à ses missions originelles très larges en tant qu'institution supérieure de contrôle. Elle ne peut donc remplir cette fonction de manière satisfaisante sans une forte augmentation de ses ressources financières et humaines.

Les TIC au service de la transparence et de l'intégrité

Depuis la Révolution, le gouvernement tunisien a engagé ou accéléré des efforts pour accroître la transparence et l'intégrité de l'administration publique. L'utilisation des TIC est un outil utile face à des problèmes complexes, au moins en tant que moyen rapide de diffuser de l'information vers le public. Un usage effectif des TIC au service de la transparence doit cependant être associé à un accès accru à l'information. Les initiatives en matière de TIC pour la transparence et l'intégrité ont été introduites tant par l'administration que par la société civile intervenant dans ces domaines. La discussion qui suit synthétise le travail effectué dans le domaine de l'accès à l'information, de l'implication des citoyens dans la lutte contre la corruption et des marchés public.

Les TIC au service de l'accès à l'information

L'étape la plus importante vers le renforcement de l'accès à l'information en Tunisie a été l'adoption du décret n° 41 de 2011, qui imposait explicitement de mettre les documents administratifs à la disposition du public. Le gouvernement a mis en place un comité directeur pour orienter sa mise en œuvre, dans un sens favorable à un usage accru de l'information publique par la société civile. Cet élargissement du champ d'action a été pris au sérieux par un nombre croissant d'ONG. Al-Bawsala a par exemple créé le site internet www.Marsad.tn qui surveille les activités publiques des membres de l'ANC. L'information est fournie dans des formats faciles à comprendre, et reçoit donc régulièrement l'attention des médias nationaux, par exemple lorsque les taux d'absence des législateurs sont rendus publics (Tuniscope, 2012). La Tunisie peut aussi être félicitée pour les efforts déployés pour rassembler en un seul lieu l'information sur la lutte contre la corruption d'une manière organisée, sur un site internet de l'administration, www.anticor.tn/index.php?id=5. Le concept qui fonde ce site est de faciliter l'accès à toute la législation, à l'information sur les projets en cours et aux évolutions dans le domaine de la lutte contre la corruption.

De manière générale, toutefois, il reste de grands problèmes à résoudre pour parvenir à une mise en œuvre cohérente du décret ordonnant un accès public aux documents administratifs. Les représentants des ministères interrogés pour cette revue ont souligné l'insuffisance des ressources et du pilotage central, qui rend difficile le traitement du grand nombre de requêtes reçues. Les représentants de la société civile confirment que ces requêtes restent le plus souvent sans réponse. Un exemple remarquable concerne les demandes récurrentes d'accès aux procès-verbaux de l'ANC et de ses comités de travail. Après qu'Opengov.tn s'est vu refuser plusieurs fois l'accès à cette information, la coalition a porté plainte auprès d'un tribunal administratif tunisien (Slate Afrique, 2012).

Un meilleur suivi de l'accès à l'information exige d'abord une forte amélioration de la capacité du secteur public de traiter de manière dynamique les demandes des citoyens. Il serait en outre utile de rendre le processus transparent aux yeux des citoyens et de les informer de son avancement, en attribuant par exemple un numéro d'enregistrement aux requêtes. Afin de maintenir au plus bas niveau les augmentations de ressources nécessaires, des synergies devront être explorées avec le système existant (mais sous-utilisé), en orientant les requêtes vers les bureaux des relations avec les citoyens (SYGER, évoqué *infra*). Une version améliorée du système pourrait être produite en tenant compte du contexte national, c'est-à-dire de la portée des autres canaux et du besoin d'intégrer tous les citoyens au système de communication. L'exemple colombien de l'urne de cristal pourrait donner des pistes sur la manière d'établir des approches multicanaux, en faveur d'une transparence accrue (encadré 4.11).

Encadré 4.11. La transparence en Colombie : L'urne de cristal

L'urne de cristal (*Urna de Cristal*, www.urnadecristal.gov.co) est une initiative majeure du gouvernement colombien pour utiliser les TIC afin de renforcer le pouvoir et l'implication des citoyens, en vue du renforcement de la responsabilité politique. Le gouvernement a annoncé son intention de fonctionner de manière aussi transparente qu'un « poisson nageant dans l'eau d'un aquarium », sans aucune possibilité d'échapper à la surveillance publique.

L'urne de cristal regroupe différentes plateformes, dont un portail web, la radio et la télévision. Elle associe donc des canaux traditionnels à l'internet et aux médias sociaux. Des événements en ligne, utilisant les conversations (hangouts) de Google+, rassemblant le Président du pays et un groupe de jeunes Colombiens choisis pour leur expertise, nourrissent l'ambition d'une ouverture du gouvernement et d'une implication des citoyens dans de nouvelles perspectives.

Encadré 4.11. La transparence en Colombie : L'urne de cristal (suite)

Tous les canaux de l'urne de cristal ne sont pas également visités, et davantage pourrait être fait pour accroître leur fréquentation. Mais cette approche multicanaux, qui prévaut en Colombie en matière d'inclusion et de transparence, est susceptible d'atteindre de larges segments de la population. L'effort fait pour combiner moyens en ligne et hors ligne semble, de ce point de vue, payant. La plateforme a été utilisée pour familiariser la population au sujet des politiques publiques, et communiquer à leur sujet, mais aussi pour dialoguer avec les électeurs. Un exemple récent de simplification de la fourniture de services publics est la « croisade anti-formalités » qui a impliqué plus de 70 000 personnes dans la recherche d'une fourniture de services publics axée sur le consommateur.

Source : OCDE (2013b), *Colombia: Implementing Good Governance*, Examens de l'OCDE sur la Gouvernance Publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

La situation en Tunisie est similaire dans d'autres domaines de la gouvernance publique, où l'administration a multiplié les efforts pour placer les TIC au service d'un gouvernement plus ouvert, mais fait encore face à d'importants problèmes de mise en œuvre. C'est le cas notamment de la prévention de la corruption et plus largement des marchés publics, comme on l'a mentionné.

Les outils des TIC pour impliquer les citoyens dans la lutte contre la corruption

Le ministère (désormais Secrétariat d'État) de la Gouvernance et de la Lutte contre la Corruption a créé des sites Internet. Ainsi, www.anticor.tn publie des informations sur les politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption, et www.anticorruption-idara.gov.tn permet aux citoyens de dénoncer des cas de corruption. Le gouvernement a en outre lancé un outil permettant au public élargi de contribuer par ses suggestions à la lutte contre la corruption : <http://anticor.ideascale.com/>. C'est là une bonne idée, mais sa mise en œuvre confirme le besoin d'un suivi plus étroit. En mars 2014, 90 idées avaient été soumises, dont certaines avaient fait l'objet de commentaires et de votes pour un total de 484 votes et 78 commentaires, pour 183 utilisateurs. Aucune proposition n'avait toutefois reçu plus de 19 votes favorables, et la plupart d'entre elles avaient reçu 5 votes ou moins. Presque toutes les suggestions remontent désormais à plus d'un an. Et, fait significatif, aucune des 90 propositions ne semble avoir été prise en compte, et encore moins utilisée, par le gouvernement. Ces chiffres, louablement affichés sur le site, n'encouragent pas les usagers potentiels. Comme on l'a dit ailleurs dans cette revue, le PNUD a aussi lancé une expérimentation

innovante pour déterminer le « cours » des différents services publics au moyen d'un site anonyme, la « bourse de la corruption », www.laboursedelacorruption.com.

Ces efforts numériques n'ont pas été très concluants, puisque les sites et les médias sociaux associés sont, après une courte période d'activité et d'intérêt public, entrés en hibernation. Très peu d'indices sont donnés au public sur un réel suivi des cas de corruption dénoncés ou des idées suggérées. En conséquence, le niveau d'implication publique n'a jamais vraiment décollé et a assez rapidement décliné. En outre, l'existence de quatre sites officiels ou semi-officiels en matière de lutte contre la corruption envoie un message confus et réduit l'attractivité de chacun d'entre eux. Ceci peut susciter des doutes sur ce qu'apporte chaque site, voire une frustration lorsque les utilisateurs perdent du temps à chercher un service sur un site alors qu'il est proposé sur un autre site. Cela est d'autant plus frustrant que le problème pourrait être aisément résolu en créant une présentation et un index qui soient communs à tous les sites. Il semble que ces initiatives en ligne aient été prises sans réflexion stratégique sur la manière d'utiliser efficacement les TIC dans la lutte contre la corruption, les bailleurs ayant échoué à favoriser l'intégration entre elles.

Une approche axée sur l'objectif de la lutte contre la corruption devrait commencer par définir les tâches et processus pour les cas qui ont été rapportés : qui reçoit le rapport initial, qui assure son suivi, comment les dénonciateurs et le public sont-ils informés ? Les TIC peuvent être ensuite mobilisées à différents moments du processus, en prenant en compte le contexte national. Dans un pays où la moitié de la population n'a pas aisément accès à internet, par exemple, et où beaucoup d'habitants sont analphabètes, des initiatives de divulgation de cas de corruption devraient équilibrer les canaux traditionnels et nouveaux, sans négliger par exemple les textos, appels téléphoniques, courriers papier ou intermédiaires privés de confiance.

La coopération doit compléter et, le cas échéant, appuyer les efforts gouvernementaux, mais d'une manière qui renforce, le suivi par l'administration. Certains OSC ont montré leur capacité d'utiliser efficacement les technologies et de gagner la confiance des individus désireux de dénoncer un acte de corruption. Le portail web *billkamcha* a reçu 70 dénonciations, dans les quatre jours qui ont suivi son ouverture. Le site a ensuite enregistré, pour le 4^e trimestre 2013 et le début de l'année 2014, environ 20 à 30 plaintes par mois. Un défi important concerne les suites données par l'administration à ces plaintes. C'est encore plus difficile dans le cas des lanceurs d'alerte travaillant dans le secteur public, puisque ceux-ci ne sont pas encore protégés par la loi.

Les OSC tunisiennes sont aussi connues pour leur usage des médias sociaux. Al-Bawsala, par exemple, est très active sur Twitter, avec plus de 23 000 tweets et près de 30 000 « suiveurs » (*followers*). OpenGov.TN a 1 700 tweets et 17 000 suiveurs. Les médias sociaux semblent être désormais partie intégrante de l'usage des TIC au service de l'engagement civique. L'encadré 4.12 donne l'exemple d'une bonne pratique du gouvernement chilien dans ce domaine.

Encadré 4.12. Utiliser les médias sociaux pour promouvoir le Gouvernement Ouvert au Chili

Les gouvernements utilisent de plus en plus les médias sociaux comme Facebook et Twitter pour communiquer directement avec la population. Bien qu'il s'agisse encore de pratiques émergentes, ces outils ont dépassé l'engouement passager, et sont désormais considérés comme des éléments inévitables d'une stratégie de gouvernement en ligne. Leur usage est motivé en partie par le souhait de l'administration d'atteindre des citoyens qui ne sont pas aisément accessibles par d'autres moyens, tel que c'est le cas pour les jeunes.

Les médias sociaux ne sont pas nécessairement un substitut aux autres formes de communication, mais ce sont des moyens d'informer les citoyens des nouveaux services et réglementations de l'administration, et autre information dès qu'elle est disponible, en les renvoyant à une information plus détaillée, comme un site internet ou une publication. Les gouvernements développent de plus en plus, cependant, des applications pour téléphones portables qui fournissent directement des services. Les médias sociaux ont aussi montré qu'ils pouvaient être très utiles pour faire face aux crises. Dans le cadre d'un Gouvernement Ouvert, ils représentent un mécanisme en temps réel, d'échanges bilatéraux avec les partenaires au moyen de conversations Google (*hangouts*) et Twitter (*chats*), en diminuant les délais et abaissant les coûts.

L'expérience du Chili montre la diversité des usages des médias sociaux. Le Président Sebastián Piñera a pris ses fonctions quelques jours après les tremblements de terre massifs qui ont, en 2010, dévasté des régions entières et tué des centaines de personnes. Dans de nombreux lieux, les infrastructures politiques, de communication et de radiodiffusion ont été détruites, mais beaucoup de téléphones portables et de liens internet 3G Internet ont continué de fonctionner. Les citoyens se sont tournés vers des services comme People Finder de Google et Twitter, en utilisant leurs smartphones et les messages téléphoniques pour obtenir des informations et renouer contact entre eux.

Sur la base de cette expérience, le Président Piñera s'est assuré que les 22 nouveaux ministres avaient des comptes Twitter au moment de leur entrée en fonction. La stratégie du gouvernement chilien en matière de médias sociaux a depuis gagné en puissance, avec la publication d'un guide numérique de l'administration publique pour les institutions et les individus et le dialogue avec les citoyens au travers des grandes plateformes. Cette approche reprend le principe des médias sociaux : « aller où les citoyens se trouvent ».

Encadré 4.12. Utiliser les médias sociaux pour promouvoir le Gouvernement Ouvert au Chili (suite)

Le site ChileAtiende (« ServiceChili ») permet à la population de choisir entre une variété de canaux d'information et de distribution de services publics. Plus de 20 applications pour smartphones sont proposées sur le site. L'administration chilienne a totalement adopté les médias sociaux, en même temps que d'autres moyens en ligne comme les canaux « officiellement reconnus » de communication des citoyens avec leurs institutions, ce qui fait d'elle une pionnière dans le monde.

Le programme de gouvernement en ligne du Chili est géré par le Secrétariat général de la présidence chilienne, qui dispose de son propre compte Twitter actif, avec environ 3 000 *tweets* postés au 14 avril 2014 et plus de 4 000 *followers*. Cette expérience révèle un important facteur de succès pour les médias sociaux : les utilisateurs privilégient les sites actifs, qui offrent des informations actualisées et utiles. Le Tableau ci-dessous compare divers comptes Twitter tenus par les unités de l'administration électronique. Ils sont à distinguer des comptes Twitter du chef du gouvernement ou de ceux des ministères. Ces données montrent que, en corrigeant la population nationale, le nombre de *followers* est en général lié au nombre de *tweets* (avec une corrélation de 0.35).

Utilisation de Twitter par différents sites administratifs en ligne

Pays	Adresse Twitter	Tweets	Followers	Followers/ million
Argentine	@Egovernment_Arg	28	30	1
Bahreïn	@egovBahrain	2 688	14 700	11 186
Chili	@Modernizacioncl	2 979	4 213	243
UE CONNECT Services publics	@EU_eGov	1 533	2 532	NA
Irlande e-gov	@govdotie	1 297	2 356	488
Kenya	@eGov_KENYA	0	95	2
Malte	@eGovMalta	1 799	262	635
Moldavie	@eGovCenterMD	984	685	191
Maroc	@Maroc_eGov	383	23 000	697
Nigeria	@egovernanceNG	25	47	0
Thaïlande	@EGANews	3 796	1 042	15
ÉU OMB	@ombpress	911	19 500	61
Égypte	@egyptgovportal	693	43 100	496

Source (tableau) : Twitter (consulté le 14 avril 2014).

Source (encadré) : Mickoleit, A. (2013), « Do you 'like' your government as much as Chileans Like theirs? », *OECD Insights blog post*, 16 septembre, <http://oecdinsights.org/2013/09/16/do-you-like-your-government-as-much-as-chileans-like-theirs/>.

Les outils des TIC au service des marchés publics

La Tunisie réforme aujourd'hui son cadre réglementaire et institutionnel de passation de marchés publics. Dans ce contexte, l'établissement d'un système de marchés publics électroniques, TUNEPS, a commencé avec l'appui de la Corée du Sud, en 2012. Le système est piloté par l'entremise d'un groupe de ministères et d'entreprises publiques. Son objectif est de lutter contre la corruption dans l'achat de biens et de services par le secteur public, mais aussi d'améliorer ses capacités de négociation et de passation de contrats.

Le système a été développé avec l'ample appui financier du gouvernement coréen, et un appui technique important de l'entreprise de TIC coréenne Samsung, qui a fourni l'essentiel des solutions. Les représentants du secteur privé tunisien affirment cependant que les capacités nationales existantes n'ont pas été suffisamment prises en compte. Ceci fait écho à d'autres commentaires recueillis durant les entretiens, au sujet de projets financés par les bailleurs étrangers qui ne fournissent pas suffisamment d'opportunités au secteur national des TIC, ni ne prennent en compte les réalités et les implications d'un tel travail.

Sur un plan plus général, les marchés publics en Tunisie semblent être en conflit partiel avec la nature dynamique des projets de TIC, un défi propre à la Tunisie. De nombreux gouvernements de l'OCDE sont eux aussi en train de réviser le fonctionnement des marchés publics en matière de produits et de services TIC. Le problème est que des lignes directrices rigides en matière de marchés publics et des agents de passation des marchés insuffisamment formés, ne sont pas compatibles avec les caractéristiques des projets TIC modernes : un développement agile, des prototypes rapides, des retours d'information fréquents des usagers, des spécifications évolutives des produits en contraste avec des spécifications techniques et des prix fixes. Des initiatives comme le CloudStore britannique visent à faciliter la passation de contrats de fourniture de services TIC (Crown Copyright, n.d.). La Tunisie devrait en outre envisager de revoir certaines de ses règles de passation de contrat, pour autoriser une flexibilité plus grande. Ceci faciliterait une adaptation plus rapide des systèmes de TI – existant ou à venir – aux besoins de l'administration et des citoyens.

Recommandations

Cette section résume différentes idées et propositions prometteuses qui ont émergé de cette revue. Elles sont organisées en six catégories : 1) le droit de la fonction publique et le code de conduite, 2) le système de déclaration de patrimoine, 3) la dénonciation, 4) les marchés publics, 5) le

financement des activités politiques, et une vision d'ensemble des rapports entre TIC et intégrité.

Propositions en vue du renforcement du droit de la fonction publique et du code de conduite

Mise en œuvre du code. La Tunisie progresse dans l'application de l'Article 8 de l'UNCAC, qui exige de l'État partie qu'il se dote d'un code de conduite pour le secteur public, et d'un mécanisme de dénonciation. Il est désormais nécessaire de doter les fonctionnaires d'une structure d'appui pouvant fournir conseil et réponses en rapport avec le code, et gérer sa mise en œuvre. Les autorités tunisiennes doivent examiner la meilleure manière d'utiliser les ressources disponibles de manière à appliquer le code aussi vite que possible dans toutes les institutions publiques. Une possibilité pourrait consister à commencer par une mise en œuvre pilote dans certaines institutions publiques choisies.

Des codes pour les fonctions à haut risque. Une deuxième suggestion porte sur l'utilité de codes spécifiques pour les fonctions et les organismes à haut risque, par exemple les agents responsables de la passation des marchés publics. Les autorités tunisiennes ont commencé de discuter du besoin de tels codes pendant le processus de consultation autour du code général, mais cette question peut être reposée maintenant que la mise en œuvre de ce dernier progresse.

Une structure de conseil à l'appui du code de conduite. L'organisme consultatif (ou les organismes) requiert un personnel compétent sur les questions d'intégrité, formé et doté de compétences de gestion. Au-delà du savoir technique, ces personnes doivent avoir conscience du caractère sensible de leur mission, et de la dimension humaine impliquée par l'interaction avec des individus qui peuvent être craintifs, ou expérimenter des situations difficiles. Les agents publics doivent être sûrs que leurs questions et demande de conseil seront reçues et traitées de manière équitable et avec discrétion, compte tenu de la peur des représailles.

Le cadre en matière de dénonciation. Parallèlement, la Tunisie doit progresser dans son effort de mise en place d'un cadre juridique et institutionnel protégeant les lanceurs d'alerte (voir « Les procédures en matière de dénonciation et la protection des lanceurs d'alerte » *supra*).

Cohérence par rapport au droit de la fonction publique. Il est utile d'examiner le droit de la fonction publique, qui date de 1983, pour vérifier qu'il est toujours adapté aux besoins et à la situation des fonctionnaires. Le code de conduite doit être appréhendé comme un document évolutif,

requérant donc des réexamens réguliers. La fréquence de ces derniers peut être déterminée par les autorités.

Propositions en vue du renforcement du système de déclaration du patrimoine

Fixer les objectifs d'un système de déclaration de patrimoine est une première étape, qui détermine de nombreux autres aspects du système. Une déclaration de patrimoine peut être utilisée à trois fins distinctes ; i) accroître la transparence et la confiance des citoyens à l'égard des agents publics, ii) faciliter la régulation des conflits d'intérêts des agents publics, et iii) suivre les variations de leurs ressources pour prévenir l'enrichissement illicite. La clarté de la définition des objectifs a des conséquences sur les ressources requises par le système, la manière dont celui-ci sera structuré et l'institution qui en sera responsable, entre autres.

Mettre l'accent sur les secteurs où les risques et les gains sont les plus élevés. Il n'existe pas de normes universelles permettant de déterminer le cercle des agents publics qui doivent soumettre des déclarations. Un cercle le plus large possible ne débouche pas nécessairement sur la prévention la plus efficace de la corruption, puisque faire fonctionner ce système devient trop coûteux. Il existe des raisons légitimes d'imposer des obligations plus lourdes aux membres de l'Assemblée ou à d'autres hauts responsables publics, compte tenu de leur niveau de responsabilités et l'impact de leurs décisions lorsqu'ils sont en exercice. Les agents de niveau moyen et inférieur peuvent être soumis à un examen plus léger, moins formel, à l'exception de ceux occupant des fonctions à haut risque de corruption, qui peuvent être eux aussi soumis à une obligation de déclarer leur patrimoine. Les membres des familles doivent aussi être pris en compte (la taille du cercle familial doit aussi être discutée en gardant à l'esprit les ressources requises pour vérifier leurs déclarations).

Étendue de l'information fournie dans les déclarations. L'étendue de l'information à fournir par les agents devrait dépendre de l'objectif de la déclaration. Le contrôle du conflit d'intérêts suppose d'avoir des informations sur les intérêts, sous la forme de données sur les revenus et le patrimoine – comme les participations dans des entreprises, l'appartenance à des comités consultatifs d'organisations non gouvernementales, les liens familiaux, etc. Le contrôle de l'enrichissement requiert, lui, des informations sur tous les biens, dette et revenus notables, ainsi que sur leurs fluctuations.

La fréquence de la soumission. L'information devrait être fournie avec la régularité requise pour garantir que les déclarations sont actualisées et pertinentes eu égard à l'objectif du système.

Recueil et traitement électroniques des déclarations. Bien que la mise en place de systèmes électroniques de déclaration exige d'importants investissements, ils apparaissent comme le seul moyen efficace de traiter les déclarations et de les gérer même en l'absence d'un personnel nombreux, en réduisant les dépenses liées au traitement. Un tel système facilite grandement le recueil et la vérification (c'est-à-dire le recoupement avec d'autres données) des déclarations, en regard d'un système papier.

Sanctions lorsque l'obligation n'est pas respectée. Des sanctions sont généralement prévues pour une soumission tardive ou une non soumission de la déclaration, ainsi que pour l'omission de certaines informations ou la fourniture d'informations erronées (par inadvertance ou délibérément). Des sanctions à l'encontre d'agents détenant des mandats politiques électoraux, comme les membres de l'Assemblée, peuvent être une question sensible, dans la mesure où des sanctions disciplinaires ou d'autres types peuvent ne pas être possibles en regard des principes constitutionnels et de l'immunité spécifique dont ils bénéficient. Certaines sanctions efficaces sont néanmoins requises si l'on veut éviter que ces agents soient perçus comme étant au-dessus de la loi. Certaines assemblées législatives disposent d'ailleurs d'un organisme éthique interne qui gère activement ce processus, notamment en recommandant des actions disciplinaires internes.

Diffusion publique. Il existe de bonnes raisons de pencher en faveur de la diffusion publique au moins pour une partie de l'information existante, de manière à ce que les responsables soient prêts à fournir publiquement une justification des anomalies apparentes (particulièrement dans le cas de hauts responsables publics et élus). Ceux qui occupent ces positions ont en effet fait le choix d'une vie publique. Avec celle-ci s'impose un certain nombre d'obligations en termes de transparence sur ses biens et intérêts personnels, qui ne s'appliquent pas avec la même intensité à des agents de niveau inférieur.

Propositions en vue de renforcer la protection des lanceurs d'alerte

Se conformer aux exigences de l'UNCAC. L'Article 33 de l'UNCAC exige des États parties qu'ils promulguent la législation appropriée pour protéger les personnes faisant état d'actes de corruption présumée. La Tunisie doit aller au-delà des sites Internet existants, même s'ils représentent, dans une certaine mesure, un canal de communication entre les lanceurs d'alerte et les autorités. Il est urgent que la Tunisie mette en place le cadre légal adéquat de ce point de vue. Les principes du G20 en la matière indiquent que les conditions suivantes doivent être remplies :

- Une législation claire et un cadre institutionnel efficace protègent d'une action disciplinaire ou d'une discrimination, les employés qui ont, de bonne foi, et sur des bases raisonnables, révélé certains comportements répréhensibles ou actes présumés de corruption aux autorités compétentes.
- La législation propose une définition claire des révélations concernées et des personnes protégées.
- La législation garantit une protection solide et globale aux lanceurs d'alerte.
- La législation définit clairement les procédures et les canaux par lesquels divulguer des actes présumés de corruption, et encourage l'utilisation de canaux de dénonciation protecteurs et faciles d'accès.
- La législation garantit que des mécanismes effectifs de protection sont en place, notamment en désignant un organisme spécialisé responsable du recueil des plaintes à la suite de représailles ou d'investigations injustifiées, et de l'enquête consécutive ; divers recours sont proposés.
- La mise en œuvre de protection légale des lanceurs d'alerte est appuyée par des campagnes de sensibilisation, de communication, de formation, et par une évaluation régulière de l'efficacité des dispositifs de protection.

Lanceurs d'alerte publics et privés. La législation doit répondre aux besoins de tous les lanceurs d'alerte, en attirant l'attention sur les malversations potentielles liées à l'action de l'administration, qu'il s'agisse de citoyens ordinaires, de journalistes, d'employés du secteur privé ou de membres de l'administration publique. N'importe lequel de ces individus peut être en possession d'une information précise susceptible de permettre l'identification de cas de corruption à grande échelle. Cette position privilégiée peut aussi les mettre en grand danger de subir des représailles. La législation doit préciser la différence entre témoins, qui ne sont ordinairement pas impliqués à titre personnel dans l'acte criminel, et lanceurs d'alerte, qui ont souvent été impliqués dans les activités dénoncées. Les uns et les autres doivent être dissuadés d'agir de manière illégale ou de mauvaise foi lorsqu'ils divulguent une information. La législation doit définir le type de protection fourni à un lanceur d'alerte, préciser qui bénéficie de ces différentes protections, et déterminer quelles procédures sont prévues pour la divulgation d'informations et la protection des lanceurs d'alerte.

Ressources engagées dans la mise en œuvre des protections des lanceurs d'alerte. Il est crucial que les institutions chargées de recueillir les plaintes soient dotées des ressources adéquates et du personnel approprié, ainsi que des ressources matérielles et financières nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Un tel système global peut impliquer une approche progressive et de long terme, mais il est important que cette action ne s'interrompe pas une fois la législation soumise au vote.

Propositions en vue du renforcement de l'intégrité dans les marchés publics

L'implication de la société civile dans les processus de marchés publics. La Tunisie tirerait profit de confier un rôle de surveillance des marchés publics plus explicite à la société civile, dans le cadre de la lutte contre la corruption. Ceci suppose une action du gouvernement pour mettre en place les mécanismes adéquats, comme des Pactes d'intégrité (accords passés entre organismes publics et soumissionnaires), et l'introduction régulière de sites Internet divulguant une information sur les processus d'adjudication publics, les contrats attribués, et les fournisseurs suspendus ou exclus des appels d'offre à la suite d'irrégularités. Cette information permettrait à la société civile de contribuer au suivi, non seulement des conditions de l'attribution des contrats, mais aussi de leur mise en œuvre.

Systèmes de plaintes et de réparations. L'administration publique doit aussi renforcer le fonctionnement de ces mécanismes, rôle actuellement joué par le Comité de résolution amiable des litiges.

Un usage accru des appels d'offre en ligne. L'introduction des systèmes de passation de marchés publics en ligne, TUNEPS, doit être accélérée. Les agents publics et les soumissionnaires doivent être formés au fonctionnement de ce système. Il s'agit d'une étape importante dans la perspective de la réduction de toute influence indue susceptible de naître du contact direct entre entreprises et responsables publics, et des vulnérabilités qui en découlent à l'égard des pots-de-vin et de la corruption, ainsi que des défaillances techniques qui en résultent.

Propositions en vue du renforcement de l'intégrité du financement des activités politiques

L'importance de cette question pour l'agenda du Gouvernement Ouvert est liée au fait que l'électorat a le droit de savoir qui soutient les candidats élus pour représenter la société. Il doit aussi être protégé de toute législation ou acte administratif indûment influencés par des acteurs privés intéressés. Ces protections permettent aux citoyens d'avoir confiance dans le fait que

les élus les représentent véritablement, au lieu de se contenter d'exprimer les intérêts de groupes économiques finançant leurs campagnes.

Mettre en place un cadre institutionnel plus solide pour le financement des campagnes électorales. Outre l'harmonisation des textes réglementant aujourd'hui le financement des partis politiques, afin de corriger les carences constatées, la Tunisie doit allouer les ressources humaines, financières et techniques suffisantes aux institutions responsables de la surveillance des comptes des partis politiques et des candidats.

Les rapports financiers soumis par les partis politiques et les candidats. Ces rapports devraient être rendus publics, afin que la population soit informée de l'impact potentiel des financeurs sur les candidats. Idéalement, ces rapports financiers doivent être rendus publics de manière plus fréquente pendant les périodes électorales, afin que l'information soit diffusée au travers de la presse et des sites gouvernementaux avant le vote. Au minimum, le rapport financier contrôlé doit être rendu public rapidement après l'élection, de manière à ce que les citoyens surveillent l'influence des financeurs pendant le mandat.

Propositions en vue du renforcement de l'efficacité des TIC au service de l'intégrité

Intensifier les initiatives en ligne visant à lutter contre la corruption, et les mettre en conformité avec les stratégies nationales. Il existe aujourd'hui trop de sites officiels et semi-officiels de lutte contre la corruption, ce qui décourage leurs utilisateurs potentiels, crée de la confusion et des incohérences, et réduit leur visibilité. Ces services sont entrés en hibernation, parce que les tâches et procédures qui pouvaient en découler n'étaient ni suffisamment bien définies ni suivies et contrôlées. Les citoyens frustrés se sont donc tournés vers des sites gérés par la société civile. Ces sites publics ne peuvent être efficaces que si l'administration s'engage fortement à tenir compte des cas de corruption dénoncés. Dans un pays où la pénétration des téléphones portables est élevée et la connexion à Internet faible, il est important d'envisager des canaux complémentaires pour divulguer des cas de corruption, par exemple *via* messages ou appels téléphoniques anonymes.

Clarifier la stratégie relative aux marchés publics en ligne. Les opportunités numériques envisageables pour les marchés du secteur public appellent à une réflexion concertée pour choisir, parmi les différentes voies, et les priorités correspondantes, celle qui convient. La Tunisie semble, comme beaucoup d'autres pays, s'être efforcée d'adapter les règles et consignes conventionnelles de passation de marchés, aux défis particuliers du développement de solutions de TI. Les produits et services numériques

sont de plus en plus développés de manière agile et itérative afin de raccourcir les échéances, de limiter les dépassements budgétaires et d'améliorer l'expérience de l'utilisateur final. Les gouvernements ont tiré profit des revues *ad hoc* des procédures de marché centrées sur les solutions TI, et du réexamen des compétences requises des agents de passation des marchés, pour exploiter de nouvelles opportunités. Un autre bénéfice important qui peut être espéré, est l'appui aux entreprises nationales tunisiennes qualifiées, qui pourraient être mobilisées pour le développement de solutions TI destinées à l'administration publique. Ceci pourrait s'étendre aux projets financés par les bailleurs internationaux. L'articulation de la croissance des services en ligne et de celle du secteur privé tunisien permettrait au gouvernement de renforcer l'innovation, de créer des emplois, de favoriser les exportations, tout en renforçant l'intégrité.

Notes

1. La fin des années 1990 a vu des avancées majeures dans la lutte contre la corruption. Les Nations Unies ont adopté la Résolution sur l'Action contre la Corruption, incluant le Code international de conduite des agents de la fonction publique, le 12 décembre 1996. L'Organisation des États américains a adopté la Convention interaméricaine de lutte contre la corruption en mars 1996. Le Conseil européen a mis en place le Plan d'action pour combattre le crime organisé le 28 avril 1997 et la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, le 26 mai 1997. Le Conseil de l'Europe a approuvé le Programme d'action contre la corruption en novembre 1996, qui incluait la préparation d'un modèle de Code de conduite pour les agents publics, pour organiser la coopération de 40 pays dans la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent, la criminalité informatique et le crime organisé (OCDE, 2000).
2. Cette section s'appuie sur OCDE (2013a).
3. La feuille de route fait référence à un travail sur l'intégrité organisé en 4 axes : la création des fondements du système national d'intégrité, l'appui à l'Instance nationale de lutte contre la corruption, la consolidation des compétences et de la participation des autres partenaires dans le processus, et la garantie d'une pérennité de la lutte contre la corruption (www.anticor.tn/index.php?id=40).

4. Voir le calendrier des activités de l'initiative Clean Gov Biz en Tunisie (www.oecd.org/cleangovbiz/tunisia-integrity-scan.htm).
5. L'Article 130 de la constitution dispose qu'il est obligatoire de consulter l'Instance sur les projets de loi relevant de sa compétence. L'Instance peut donner son avis sur de tels textes. Elle doit être composée de membres connus pour leur intégrité, leur indépendance et leur compétence, exerçant leur mandat pour un maximum de 6 ans, dont un tiers sera renouvelé tous les deux ans.
6. La Tunisie a mené un précédent exercice de consultation pour réexaminer les horaires de travail des fonctionnaires. La discussion sur le code de conduite des agents publics a été cependant la première consultation du gouvernement existant qui laissait une large place à la discussion sur le contenu même d'une politique publique.
7. Cette section sur les déclarations de patrimoine s'appuie sur un rapport de l'OCDE de 2013, *Revue d'intégrité de l'OCDE concernant le Code de conduite des agents publics et le système de déclaration de patrimoine : Établir des normes pour le secteur public*.
8. Le concept de lanceur d'alerte s'applique généralement à une personne employée (dans le secteur public ou privé) qui révèle délibérément une information à laquelle elle a eu un accès privilégié. Cependant, l'UNCAC n'exclut pas les citoyens ordinaires de sa définition de la dénonciation méritant une protection. L'Article 33 de la Convention dispose que les États parties doivent prendre des mesures pour fournir une protection contre tout traitement injustifié au détriment d'une personne qui divulgue des preuves de corruption de bonne foi aux autorités compétentes.
9. La version originale, en français, de l'Article 93 dispose que « Est absous le corrupteur ou l'intermédiaire qui, avant toute poursuite, révèle volontairement le fait de corruption et, en même temps, en rapporte la preuve. »
10. Décret n° 2012-515 du 2 juin 2012, modifiant le décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002, et décret n° 2011-623 du 23 mai 2011 sur les dispositions spécifiques à la réglementation des marchés publics.
11. Voir appels d'offre récents : www.marchespublics.gov.tn/onmp/appeldoffre/listappeldoffrefront.php?lang=fr.
12. Décret n° 2011-27 du 18 avril 2011, qui créait l'Instance supérieure indépendante pour les élections, décret n° 2011-35 du 11 mai 2011, qui mettait en place le cadre de financement des campagnes en vue de l'élection de l'Assemblée nationale constituante, et décret n° 2011-91 du 29 septembre 2011, qui définissait les procédures de contrôle liées au financement des campagnes (exercé par la Cour des comptes).

Bibliographie

- Anticor Tunisie (2013), « Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs et biens de l'État », www.anticor.tn/acteurs/institutions-gouvernementales/conseil-superieur-de-lutte-contre-la-corruption-et-de-recouvrement-des-avoirs-et-biens-de-letat/.
- Billkamcha (n.d.), « Home », <https://billkamchaiwatch.wordpress.com/>.
- Commission européenne (2014), « Annex to the EU Anti-Corruption Report: Estonia », Bruxelles, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_estonia_chapter_en.pdf.
- Crown Copyright (n.d.), « Cloudstore », <http://govstore.service.gov.uk/cloudstore/>.
- Droit-Afrique.com (2014), « Le droit des entreprises en Afrique francophone », www.droitafrique.com/images/textes/Tunisia/Tunisia%20-%20Code%20procedure%20penale%202010.pdf.
- Feriani, S. (2014), www.facebook.com/samir.feriani.77?fref=ts.
- Forum économique mondial (2012), « Rapport d'enquête pour la compétitivité globale 2012-2013 », FEM, Genève.
- Forum économique mondial (2011), « Rapport d'enquête pour la compétitivité globale 2011-2012 », FEM, Genève.
- Forum économique mondial (2010), « Rapport d'enquête pour la compétitivité globale 2010-2011 », FEM, Genève.
- G20 (2011), « G20 Anti-Corruption Action Plan/Action Point 7: Protection of Whistle-blowers ».
- Ghribi, A. (2012), « Tunisian Whistleblower Samir Feriani Acquitted of Major Charges, Tunisia-live », www.tunisia-live.net/2012/03/27/tunisian-whistleblower-samir-feriani-acquitted-of-major-charges/#sthash.d7nhkimd.coeielfx.dpuf.

- Gouvernement tunisien (2012), « Tunisie-Corée du Sud : Accord de coopération tuniso-coréen en matière de gouvernance et de participation électronique du citoyen », Portail du Gouvernement Tunisien, www.tunisie.gov.tn/index.php?option=com_content&task=view&id=1942&Itemid=285&lang=french.
- Hansard Society (2011), *Connecting citizens to Parliament: How Parliament can engage more effectively with hard to reach groups*, Londres.
- IFES (2012), « Évaluation du cadre juridique et des mécanismes de financement de la campagne électorale pour les élections à l'Assemblée nationale constituant : Rapport Final », février.
- I WATCH (2014), www.facebook.com/I.WATCH.Organization/ (consulté le 14 avril 2014).
- Mickoleit, A. (2013), « Do you 'like' your government as much as Chileans Like theirs? », *OECD Insights blog post*, 16 septembre, <http://oecdinsights.org/2013/09/16/do-you-like-your-government-as-much-as-chileans-like-theirs/>.
- OCDE (2015), *Examen d'intégrité de l'OCDE du système de contrôle de la Tunisie : Gestion des risques dans les institutions publiques*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208766-fr>.
- OECD (2014), *Renforcer l'Intégrité en Tunisie : l'Élaboration de Normes pour les Agents Publics et le Renforcement du Système de Déclaration de Patrimoine*, OCDE, Paris, www.oecd.org/mena/governance/Renforcer-Int%C3%A9grit%C3%A9-Tunisie-%C3%89laboration-Normes-Agents-Publics.pdf.
- OCDE (2013a), *Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193574-fr>.
- OCDE (2013b), *Colombia: Implementing Good Governance*, Examens de l'OCDE sur la Gouvernance Publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.
- OCDE (2009a), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OCDE (2009b), « Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation », OCDE,

Paris, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1).

OCDE (2000), *Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287983-fr>.

OCDE (1998), « Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public », <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Book>.

Public Concern at Work (2010), « Where's whistleblowing now ? 10 years of legal protection to whistle-blowers, 10 years of the Public Disclosure Act », www.pcaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf.

Reinikka, R. et Svensson, J. (2005), « Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda », *Journal of the European Economic Association*, avril-mai, 3 (2-3), pp. 259-267.

République de Tunisie (2010a), « Code de procédure pénale », loi n° 68-23 du 24 juillet 1968.

République de Tunisie (2010b), *Réglementation des marchés publics*, Publications de l'Imprimerie officielle de la République tunisienne, www.e-justice.tn/fileadmin/fichiers_site_francais/codes_juridiques/Code_penal_12_07_2010_fr.pdf.

République de Tunisie (2005), « Code pénal », Édition mise à jour et revue par le conseil national chargé de la réorganisation des dispositions législatives et réglementaires en vigueur (Conformément à la loi n° 2005-46 du 6 juin 2005).

Slate Afrique (2012), « Tunisie – L'Assemblée Constituante accusée de tricheries dans les votes », www.slateafrique.com/86993/tunisie-assemblee-constituante-accusee-de-tricheries-dans-les-votes.

Tuniscope (2012), « L'Association Al Bawsala suit l'absentéisme des élus de la Constituante à la loupe », www.tuniscope.com/article/18466/actualites/politique/absenteisme-deputes-anc-172316.

Transparency International et WIN (2010), « Integrity pacts in the water sector: An implementation guide for government officials », www.transparency.org/whatwedo/pub/integrity_pacts_in_the_water_sector_or_an_implementation_guide_for_government.

Chapitre 5

Les technologies et le Gouvernement Ouvert en Tunisie

Ce chapitre examine la stratégie et les pratiques actuelles de la Tunisie en matière d'administration électronique et la manière dont elles favorisent l'utilisation des TIC comme outils de mise en œuvre des réformes du Gouvernement Ouvert. L'efficacité de cette stratégie, le rôle joué par les divers acteurs impliqués dans sa mise en œuvre, et les principaux cadres légaux et politiques de référence sont analysés. On tient compte des problèmes que posent la pauvreté, l'analphabétisme et les inégalités homme/femme dans la perspective d'un usage généralisé des TIC au service d'une participation large des citoyens et du Gouvernement Ouvert. Le chapitre étudie aussi les capacités des fonctionnaires tunisiens à tirer pleinement profit des TIC et du gouvernement en ligne, ainsi que l'approche existante en matière d'ouverture des données du gouvernement à l'attention des secteurs public et privé national et étrangers. Différentes recommandations donnent des suggestions pour que la Tunisie tire davantage profit des TIC et des réseaux sociaux en vue du Gouvernement Ouvert.

Introduction

Les précédents chapitres ont montré que non seulement les technologies peuvent contribuer de diverses manières à l'ouverture du gouvernement, mais que l'administration publique tunisienne a déjà commencé à en tirer parti, en mettant les TIC au service de plusieurs dimensions de la réforme du secteur public et plus largement de cette ouverture. L'expérience démontre aussi, néanmoins, que l'inspiration, la créativité et l'implication ne suffisent pas à faire aboutir une réforme complexe. La concrétisation de tous les rêves de la Révolution appelle un engagement d'un autre type, qui suppose la mobilisation de ressources, humaines comme financières, suffisantes.

Jusqu'à la fin janvier 2014, le statut incertain du gouvernement et la nécessité de privilégier le processus constitutionnel rendaient difficile la mobilisation des ressources requises par la mise en œuvre effective des réformes. Avec la ratification historique de la Constitution en 2014 – qui est certainement l'aboutissement le plus remarquable, depuis l'acte désespéré et courageux de Mohammed Bouazizi qui fut à l'origine du Printemps arabe il y a trois ans de cela –, la Tunisie doit maintenant entrer dans la phase difficile de l'institutionnalisation de ces réformes.

Il est temps maintenant d'entreprendre les nombreuses réformes de la gouvernance nécessaires, en insufflant la vie au stimulant préambule de la Constitution. Nombre de ces mesures présentent à leur manière des difficultés aussi importantes que le processus qui a précédé. Les TIC peuvent être un outil puissant pour aider le gouvernement et ses partenaires à relever les grands défis à venir. Elles peuvent aussi n'être qu'une distraction, voire une source de colère pour la société, si leur utilisation est cantonnée à des initiatives pilotes financées par les bailleurs de fonds, jamais déployées ni suivies d'une action concrète ; elles doivent devenir au plus vite un mode de fonctionnement banal de l'administration tunisienne.

De manière générale, les gouvernements utilisent les TIC pour faire de réels progrès sur le plan de l'ouverture de l'administration publique au travers de deux leviers complémentaires, tous deux décisifs pour le succès des réformes dans le pays :

- L'utilisation des TIC pour améliorer ces paramètres d'une bonne gouvernance que sont l'intégrité, la transparence et l'inclusion – c'est-à-dire les principes affichés dans les critères formels de l'OGP.

- L'utilisation des TIC pour aider l'administration à mieux remplir ses fonctions fondamentales : une meilleure fourniture des services publics, une utilisation plus efficace des ressources publiques et un déploiement plus systématique du gouvernement participatif, centré sur les citoyens.

Les pays membres de l'OGP doivent faire face à tous ces enjeux, en s'engageant officiellement à répondre à, au moins, l'un des « grands défis » de l'OGP. Les TIC peuvent contribuer à des progrès sur ce plan ; l'OGP encourage les pays à les mobiliser.

L'encadré 5.1 présente une synthèse de la politique de l'OGP en matière d'utilisation des technologies, telle qu'affichée sur son site internet, qui résume efficacement nombre des points abordés dans ce chapitre concernant les opportunités et les problèmes de la Tunisie dans le domaine de l'utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert.

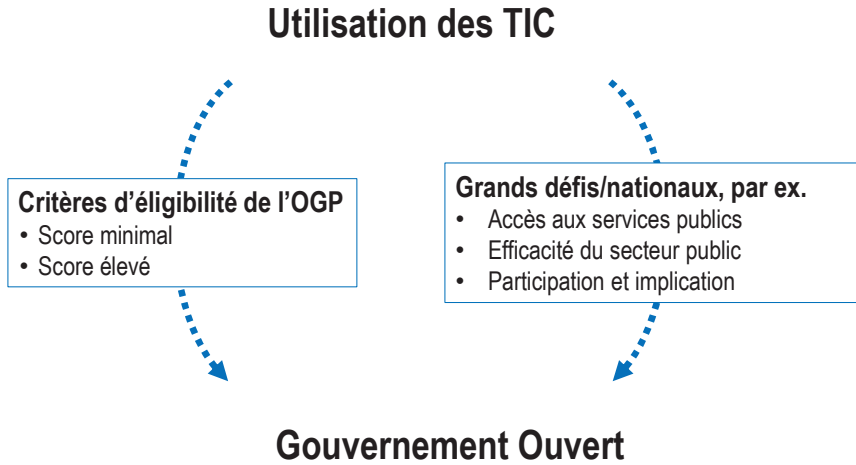
Encadré 5.1. Politiques de l'OGP sur l'utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert

Citation tirée du site internet de l'OGP :

« Les nouvelles technologies offrent des opportunités de partage de l'information, de participation et de collaboration publiques. Nous espérons mettre ces technologies au service d'une diffusion publique de l'information, de manière à permettre aux populations de mieux comprendre ce que font leurs gouvernements, et d'influencer leurs décisions. Nous nous engageons à mettre en place des espaces en ligne à la fois accessible et sûrs, représentant des plateformes de fourniture de services, d'inclusion du public, et de partage de l'information et des idées. Nous reconnaissons que ménager un accès équitable et abordable aux technologies est un défi, et nous engageons à favoriser une augmentation des taux de connexion, en ligne et via les téléphones portables, tout en identifiant et en promouvant d'autres mécanismes d'implication civique. Nous nous engageons à impliquer la société civile et les entreprises pour identifier des pratiques efficaces et des approches innovantes susceptibles d'amener les nouvelles technologies à bénéficier au peuple et à favoriser la transparence de l'administration. Nous reconnaissons en outre qu'un accès élargi aux technologies suppose de renforcer les capacités de l'administration comme des citoyens de les utiliser. Nous promettons d'appuyer et de développer l'utilisation des innovations technologiques par les agents de l'administration et par les citoyens. Nous comprenons aussi que les technologies sont un complément, et non un substitut, d'une information claire, lisible et utile. »

Source : Open Government Partnership (2011a), « Open Government Declaration », www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration.

Graphique 5.1. Utilisation des TIC au service du Gouvernement Ouvert



Sources : Open Government Partnership (2011b), www.opengovernmentpartnership.org ; Mickoleit, A. (2013), l'œuvre de l'auteur, OCDE, Paris.

L'approche par l'OCDE de l'usage des TIC au service du Gouvernement Ouvert

L'OCDE arrive au terme d'un processus de deux ans au cours desquels des lignes directrices communes ont été définies en ce qui concerne la mise en œuvre du gouvernement en ligne par les pays membres. En mars 2012, le Réseau des responsables sur l'administration électronique du Comité de la Gouvernance publique a mandaté l'OCDE pour formuler les principes de l'Organisation relatifs aux stratégies de gouvernance numérique, en privilégiant la contribution des TIC au rapprochement entre les administrations, d'une part, et les citoyens et les entreprises, d'autre part. Il s'agit en d'autres termes de renforcer une gouvernance ouverte et inclusive, et à travers elle la confiance des populations.

Au cours des deux dernières années, les experts et les responsables sur l'administration électronique des pays membres de l'OCDE, dont un Groupe de travail composé de 13 représentants du Réseau OCDE des responsables sur l'administration électronique, se sont efforcés de définir trois recommandations larges, appuyées par des principes plus spécifiques, eux-mêmes déclinés en stratégies d'action conseillées. Les résultats de ce processus, qui ne doit pas être approuvé par le Conseil de l'OCDE, et donc devenir une politique formelle de l'OCDE, avant la fin 2014, constituent une

très bonne base pour réfléchir à comment renforcer la mise en œuvre de l'administration électronique en Tunisie.

Ce travail reflète l'apprentissage par les pairs et l'approche collaborative de la coopération entre les gouvernements tels qu'envisagés par l'OCDE ; il s'appuie sur onze principes d'orientation antérieurement formulés sur des questions similaires, par exemple le caractère privé des données. Les orientations en cours de finalisation fourniront une discussion approfondie de chacun de ces piliers, principes et stratégies d'action. Quoique pensées par rapport aux besoins des pays de l'OCDE, ces orientations semblent pour la plupart très bien convenir à la Tunisie. Leur utilisation par cette dernière sera une excellente occasion de préciser des orientations adaptées aux besoins de ces ministères ainsi que de leurs partenaires sociaux, élargissant ainsi leur portée au-delà des pays de l'OCDE.

Les trois grands piliers des orientations provisoires sont présentés dans l'encadré 5.2.

Encadré 5.2. Résumé des conclusions sur l'administration électronique formulées par les Responsables sur l'administration électronique OCDE en 2013

L'OCDE développe actuellement des lignes directrices destinées aux membres des gouvernements sur la gestion de l'administration électronique. Ces orientations font l'objet d'un processus de consultation avec ces membres et d'autres interlocuteurs. Elles expriment le besoin d'utiliser les TIC pour améliorer la gouvernance au travers de trois grandes stratégies, comme le résume le communiqué du Réseau au terme d'un dialogue à Berne, en Suisse, en octobre 2013 :

- Pour parvenir à « impliquer les citoyens et ouvrir le gouvernement pour préserver la confiance publique », les gouvernements doivent comprendre ce que sont les nouvelles technologies pour tirer parti de leur potentiel. Si certains gouvernements y voient un risque, d'autres considèrent comme des impératifs pour le secteur public, l'ouverture des riches ressources en données des administrations et le renforcement de l'inclusion au moyen des médias sociaux. Garantir l'engagement et la confiance suppose de protéger l'information sensible des citoyens et des entreprises, dans un futur caractérisé par le flot des données et de puissantes fonctions d'analyse.
- Personne ne doute aujourd'hui que les TIC constituent un outil fondamental pour faire progresser la réforme du secteur public. « Adopter des approches conjointes pour produire de la valeur publique » est nécessaire si on veut atteindre le niveau requis de consensus et de compréhension nationale commune des objectifs

Encadré 5.2. Résumé des conclusions sur l'administration électronique formulées par les Responsables sur l'administration électronique OCDE en 2013 (suite)

stratégiques. La mise en place des fonctions de direction numérique, quoique décisive, ne suffira pas. Des institutions de gouvernance en réseau, horizontales, transversales et à tous les niveaux du gouvernement, national comme infranationaux, représentent les mécanismes favorisant une implication de tout le pays et une mise en œuvre sur le terrain.

- Les administrations ont partagé leurs expériences sur la manière de gérer des projets de TI stratégiques et de « renforcer les capacités pour garantir un retour sur investissements ». Des projets de TI larges doivent être divisés en composantes gérables, et la supervision d'un organisme de gestion central fort doit être compensée par des méthodes de passation des marchés plus souples. Créer des partenariats, être à l'écoute des utilisateurs et les impliquer pour favoriser la qualité et la création de valeur, sont déterminants pour la réussite.

OCDE (2013a), « OECD countries jointly develop guidance for digital government and are inviting feedback », Communiqué issu de la réunion des responsables de l'administration électronique OCDE, www.oecd.org/governance/eleaders/Communique-2013.pdf.

Évaluation de la capacité de la Tunisie actuelle d'utiliser les TIC comme un outil efficace du Gouvernement Ouvert

La Tunisie fait face à différents problèmes dans le dépassement d'une approche expérimentale du recours aux TIC en faveur du Gouvernement Ouvert. Mais elle peut aussi compter sur différents acquis en la matière, au moment où elle introduit l'administration électronique, après des expériences pilotes prometteuses. Cette évaluation s'ouvre sur un examen des acteurs politiques et des structures administratives, ainsi que du cadre réglementaire qui régit le travail de ces institutions. Elle envisage ensuite des modalités de collaboration avec le secteur privé et des stratégies pour surmonter le fossé numérique en Tunisie, caractérisé notamment par l'accès plus faible des femmes aux TIC. Le chapitre se conclut par une exploration de la manière dont le gouvernement pourrait utiliser les TIC pour élargir le Gouvernement Ouvert, en se concentrant sur les données ouvertes.

Le gouvernement tunisien a montré sa volonté d'utiliser activement les nouvelles technologies comme un outil de réforme de l'administration et des processus de gouvernance. Il a adopté une stratégie nationale de l'administration électronique, et établi différentes institutions en vue d'améliorer la collaboration pour la fourniture de services publics et

l'information. Ces mesures, dont certaines ont été prises avant la Révolution, placent le gouvernement en bonne position pour utiliser les technologies comme un levier des réformes en vue du Gouvernement Ouvert. Les événements de 2010 et 2011 ont fortement stimulé de nouvelles initiatives pour renforcer les cadres réglementaire, politique et administratif, en introduisant de nouvelles lois et institutions, ou en en modifiant d'anciennes.

La stratégie nationale de l'administration électronique et les acteurs impliqués dans l'ouverture du gouvernement

La stratégie actuelle de la Tunisie en matière d'utilisation des TIC dans l'administration est la « **e-stratégie 2010-2014** ». Le document a été préparé avant la Révolution, mais le nouveau contexte national a fait naître le besoin d'introduire des changements dans cette stratégie ; une version révisée a donc été publiée en décembre 2011. L'analyse qui suit est basée sur cette version révisée, qui insiste sur la nécessité de répondre aux besoins nés de la Révolution, mais n'introduit pas de modifications significatives dans la stratégie elle-même. L'ajout le plus important est la formulation d'un objectif global pour le recours aux TIC dans l'administration publique, celui d'appuyer le processus de transition démocratique et la gouvernance publique en Tunisie. Cet objectif l'emporte nettement sur deux autres : *i*) améliorer les relations avec les citoyens et *ii*) améliorer la performance des entreprises.

La « e-stratégie 2010-2014 » actualisée est un document concis, qui peut guider le déploiement des TIC dans l'administration publique. C'est un acquis majeur, en ce sens qu'il n'adopte pas une stratégie pour « forcer » l'entrée des TIC dans l'administration, mais entreprend d'abord de décrire les priorités politiques nationales et le contexte dans lequel les technologies peuvent avoir un impact sur les citoyens, les entreprises et l'ensemble de la société. On peut attribuer à ses auteurs le mérite d'avoir fait que la stratégie mentionne explicitement les priorités mêmes de l'OGP : l'intégrité, la transparence et la prévention de la corruption.

Dans l'ensemble, cependant, l'amélioration de la fourniture de services en ligne aux citoyens et aux entreprises reste le principal objectif de la « e-stratégie 2010-2014 » actualisée. Elle fixe six objectifs dans ce domaine :

- numériser les processus du secteur public et les échanges d'information
- améliorer l'interopérabilité de systèmes dispersés

- établir des structures efficaces de gouvernance des TI dans tous les secteurs de l'État
- mettre en place des mécanismes de financement pérennes
- développer des compétences et des capacités internes pour une meilleure gestion du changement
- communiquer efficacement sur les perspectives numériques.

La stratégie ne dit pas dans le détail comment ces objectifs peuvent appuyer la transition de l'État et de l'administration publique vers un gouvernement plus ouvert et inclusif. La « e-stratégie » n'intègre pas la programmation dans la législation nationale récente d'une ouverture plus grande, c'est-à-dire le décret sur l'accès aux documents administratifs ou la mise en place de consultations citoyennes en matière de fourniture de services publics (voir *infra*), ni ne fait explicitement mention des systèmes de TI existant au sein de l'État, qui peuvent être mis au service de l'ouverture de l'administration, par exemple les systèmes de gestion administrative du budget, des salaires du secteur public et des requêtes des citoyens (voir *infra*).

Une explication possible de cette discrétion sur le premier objectif de la stratégie, c'est-à-dire l'appui aux réformes du Gouvernement Ouvert, est la faiblesse des ressources allouées et de l'appui politique à la mise en œuvre de la stratégie. Le principal organisme de tutelle qui suit sa mise en œuvre est l'Unité d'administration électronique (ou EgovU), créée en 2005 au sein du cabinet du Premier ministre. Avec une équipe restreinte, celle-ci a pour principales missions d'allouer des financements centraux aux projets entrant dans le champ de la stratégie, afin de coordonner et d'évaluer leur mise en œuvre dans toute l'administration, et de superviser l'application du décret de 2011 sur l'accès à l'information, qui met les documents administratifs à la disposition du public (voir *infra*). L'EgovU est placé en théorie sous l'autorité du Comité interministériel pour l'administration communicante, mais il existe peu d'informations concernant ce dernier, ce qui semble indiquer qu'il n'est pas très actif.

Une explication complémentaire de la faible visibilité d'EgovU dans le Gouvernement Ouvert est l'éventuelle coordination limitée entre cette unité et un autre acteur majeur de l'utilisation des TIC dans l'administration publique, à savoir, le ministère des Technologies de l'information et de la communication (MinCom)¹. Le MinCom a été créé en 2003, lorsque les ministères des Technologies de l'information et celui des Télécommunications ont été fusionnés. Le ministère formule la stratégie nationale pour le secteur des TIC et supervise la mise en œuvre des politiques de promotion et de diffusion des TIC. Certaines institutions lui

sont rattachées, comme le régulateur national des télécommunications, le centre national de recherche sur les télécoms, l'autorité nationale de l'authentification électronique, etc. Il détient des parts dans la Poste tunisienne et dans Tunisie Télécom.

Plusieurs programmes du MinCom sont essentiels pour l'initiative du Gouvernement Ouvert en Tunisie. C'est lui qui apporte un appui technique aux autres unités gouvernementales, par exemple en hébergeant et gérant le principal portail web du gouvernement, www.Tunisia.gov.tn (ou www.ministeres.tn). Au cœur du MinCom, le Centre national de l'informatique est la structure qui héberge et fait fonctionner le système des TI de l'administration. Plusieurs de ces programmes structurent les activités de l'État et sont d'une importance décisive en regard des objectifs d'ouverture du pays (Centre National de l'Informatique, 2014a) :

- Le système d'Aide à la Décision budgétaire (ADEB), qui retrace les engagements et les dépenses de toute l'administration et en assure le suivi, y compris aux niveaux régional et municipal ainsi que dans les organismes nationaux (Centre National de l'Informatique, 2014a ; Centre informatique du ministère des Finances, 2012).
- L'informatisation du système administratif et financier du personnel de l'État (INSAF), qui inclut les informations salariales pour chaque fonctionnaire aux niveaux central et infranationaux ainsi que dans les organismes publics (Centre National de l'Informatique, 2014b).
- Le système de gestion des requêtes des citoyens (SYGER, évoqué plus bas), utilisé pour suivre les requêtes des citoyens concernant les administrations locales et nationales (Centre National de l'Informatique, 2014c).

Le droit de la fonction publique et les acteurs appuyant le Gouvernement Ouvert

Le gouvernement tunisien a par ailleurs mis en place une législation et des institutions en adéquation avec les « grands défis » de l'OGP : un usage efficace des ressources, de meilleurs services publics et une inclusion accrue de la société. Dans la plupart des cas, les lois et institutions existantes correspondent aux engagements de l'État d'utiliser davantage les technologies pour servir ses objectifs politiques généraux, Gouvernement Ouvert inclus, mais elles n'ont pas été complètement déployées.

Au lendemain de la Révolution, deux importants textes législatifs ont été promulgués, qui devraient fortement contribuer à l'ouverture de l'administration publique à un public plus large, dans le processus de

réforme de ses services et mécanismes de gouvernance. Il faut cependant noter qu'ils ont été adoptés sans que soient révisées les lois et institutions existantes.

Le premier de ces textes, le décret-loi n° 2011-41, sur l'accès aux documents administratifs dans le secteur public, a déjà été évoqué dans le précédent chapitre. Le second, la circulaire n° 12 de 2011, met en place un processus participatif pour améliorer le fonctionnement de la fonction publique.

L'accès à l'information et les consultations des citoyens sur la qualité des services sont des domaines où les TIC sont très utiles. Un système de traitement des demandes d'information suppose une conception soignée et des ressources suffisantes pour lui permettre de fonctionner dans les délais utiles. Sans l'apport des TIC, il existe un risque réel que les citoyens n'obtiennent pas de réponse à leurs requêtes, ce qui provoquerait une perte de confiance dans le gouvernement, c'est-à-dire l'inverse de l'effet souhaité.

Chacune de ces fonctions est d'une importance vitale pour le Gouvernement Ouvert, ce qui suggère qu'il est nécessaire de tenir pleinement compte du MinCom pour mieux coordonner les usages de l'administration électronique. Idéalement, la « e-stratégie » du gouvernement devrait coordonner les objectifs et fonctions du MinCom comme ceux de l'EgovU. Dans le cas contraire, les ressources rares allouées par l'État au Gouvernement Ouvert risquent de ne pas être utilisées de manière optimale.

Jusqu'à ce jour, des ressources insuffisantes ont été allouées à la mobilisation des TIC, et au déploiement de la machinerie nécessaire, en vue de faire connaître aux citoyens et aux fonctionnaires leurs droits et devoirs en matière d'accès à l'information. Sur le plan du marketing consommateur, les canaux numériques de requête d'information, lorsqu'ils existent, utilisent différentes présentations et sont positionnés de manière variée sur les sites Internet de l'administration. L'utilisation d'un modèle unique simplifierait le dépôt d'une requête. SYGER a mis en place un système de gestion intégrée des requêtes, mais toutes les requêtes ne sont pas enregistrées de manière cohérente à l'échelle de l'ensemble de l'administration, ce qui ne garantit pas suivi et retours d'information.

Ces questions se posent aussi bien pour le processus de consultation publique envisagé que pour l'amélioration des services. Au moment où l'administration se prépare à faire fonctionner ce système, les TIC présentent un potentiel inespéré pour aider les citoyens et les fonctionnaires à assumer leurs nouveaux rôles. L'encadré 5.3 fournit un exemple d'une consultation en cours fondée sur les moyens des TIC, sur la qualité des services dans la province d'Australie du Sud, « YourSAy ».

Encadré 5.3. YourSay : Une implication active des citoyens dans l'élaboration stratégique des politiques en Australie

En 2010, le gouvernement d'Australie du Sud a pris le prétexte d'une révision du Plan stratégique de l'État pour favoriser une approche large de l'inclusion des communautés locales et des citoyens dans un des plus grands programmes australiens de consultation de la population, sous le nom de *YourSay* (« votre mot à dire »). L'utilisation d'internet et des médias sociaux a joué un rôle clé. Si *YourSay* a été conçu comme une expérimentation, le gouvernement considère aujourd'hui une interaction étroite avec les populations comme une composante indispensable du processus politique.

Aujourd'hui, plus de 12 000 personnes font partie de la communauté en ligne, soit près de 1 % de la population de l'État. Cette communauté a mis en place de nouvelles modalités d'échange avec le gouvernement – faisant de cet échange une expérience sociale incitative. Le projet a en outre utilisé les conversations en ligne pour impliquer des « champions » locaux ou des « ambassadeurs » dans différents domaines – comme la santé, l'éducation, la culture ou l'environnement.

L'équipe qui organise le processus de consultation a d'abord entrepris de comprendre les personnes qu'elle voulait impliquer, pour savoir comment les encourager à le faire. L'élément majeur a été de démontrer que ce projet était dans l'intérêt des personnes et qu'il pouvait avoir une influence sur leur avenir. La capacité de faire converger les manières de communiquer aux différents groupes a été cruciale. Mais atteindre de « nouveaux groupes », auparavant inatteignables, exige davantage que de les scinder en segments. L'équipe dirigeante doit avoir la capacité d'analyser les données, de gérer le projet et de créer une culture de communication de fourniture de services efficaces.

L'implication en ligne s'est avérée utile. L'administration a ainsi reçu, à l'occasion d'une conversation en ligne avec le ministère de l'Éducation, quantité d'avis inédits et éclairants, qui ont contribué à l'amélioration des politiques et du Plan stratégique. Et le dialogue sur le web, par l'entremise de plusieurs médias sociaux comme Facebook, s'est prolongé après la fin des consultations officielles. Le gouvernement d'Australie du Sud semble avoir tiré des leçons utiles sur la manière de progresser dans ce domaine largement inexploré de l'inclusion par l'entremise des médias sociaux.

Les discussions les plus concluantes ont eu lieu dans les domaines de la protection de l'environnement, du logement, des services aux enfants et adolescents et des réformes du secteur public.

Source : Comité de contrôle du Plan stratégique d'Australie du Sud (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*, <http://saplan.org.au/yoursay> ; www.unpan.org/PublicAdministrationNews/tabid/115/mct/ArticleView/ModuleID/1467/articleId/35360/default.aspx.

La Tunisie, comme beaucoup de pays avec une population relativement réduite, est confrontée à la difficulté d'équilibrer les nombreuses demandes adressées au gouvernement et le besoin de parvenir à un niveau de fonctionnement suffisant pour chaque service. La Révolution a libéré des décennies de demandes jusqu'alors contenues dans l'attente d'une administration plus réactive, ce qui a encore contraint la capacité de celle-ci d'offrir de nouveaux services. Les TIC doivent en principe aider le gouvernement tunisien à accroître les services à un coût abaissé. Mais, à court terme, le développement de l'administration électronique n'est qu'une nouvelle demande qui s'ajoute à une liste déjà longue.

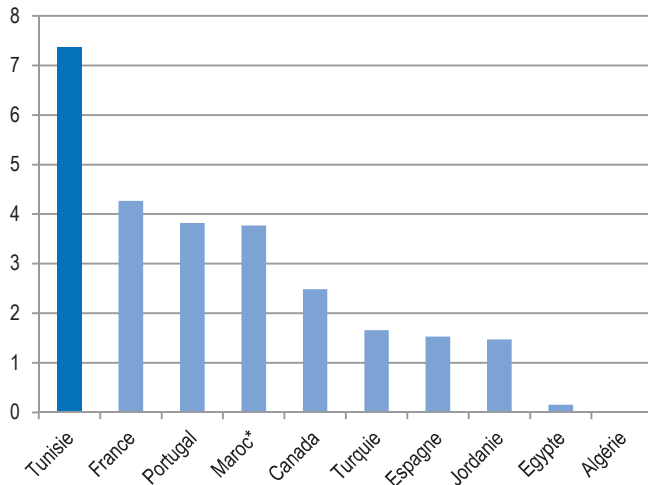
La Tunisie n'est pas le seul pays à répondre à ce problème en multipliant les initiatives nouvelles sous la forme de projets pilotes, dans l'espoir que, une fois la valeur de ces services innovants démontrée, les ressources arriveront. Ce pari a pourtant rarement été couronné de succès, laissant dépérir un grand nombre d'initiatives prometteuses et de qualité.

La multiplicité des unités et des programmes mis en place soit pour promouvoir le gouvernement en ligne soit pour lancer de nouveaux services exigeant son soutien, témoigne de ce phénomène. Il est donc impératif que le gouvernement tunisien tire profit de la bonne volonté internationale que lui valent ses progrès vers une gouvernance démocratique, en utilisant l'occasion qui lui est donnée de mobiliser des financements internationaux en faveur du Gouvernement Ouvert.

L'industrie tunisienne des TIC peut elle aussi répondre au besoin d'expertise. Le climat relativement bon des affaires dans le pays offre des opportunités pour faire du secteur privé un allié dans la mise en œuvre de stratégies pour mettre les TIC au service du Gouvernement Ouvert et stimuler la croissance.

De ce point de vue, la Tunisie est mieux placée que beaucoup d'autres pays de la région. Environ 10 % de son PIB est déjà imputable au secteur national des TIC ; les entreprises du secteur représentent près de 10 % des exportations de biens et de services (graphiques 5.2 et 5.3).

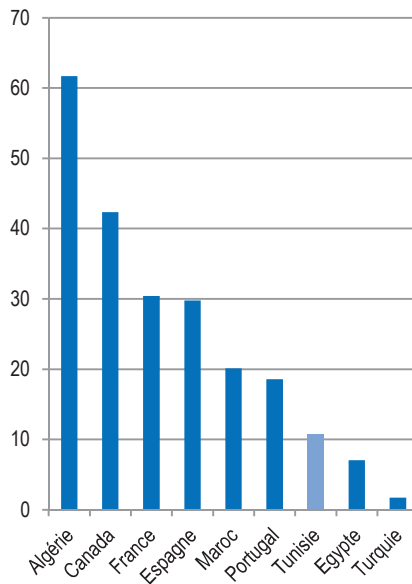
Graphique 5.2. **Exportations totales de biens TIC par rapport aux exportations totales de biens, pour certains pays, 2011**



Source : Données de la Banque mondiale (2013),
<http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.ICTG.ZS.UN?display=default>
 (consulté le 10 juillet 2013).

Le secteur tunisien des TIC doit donc, lorsque cela est possible, être considéré comme un partenaire stratégique. Un engagement plus grand du gouvernement d'utiliser les TIC au service du Gouvernement Ouvert, pourrait favoriser un regain de la croissance et des exportations dans ce secteur de l'économie nationale, et fournir des occasions aux entrepreneurs, nouveaux ou établis, de fournir des services aux administrations. Dès lors qu'un marché privé existe, le secteur privé pourrait fournir ces services à un coût moindre sur le long terme, tout en tirant profit du rôle du gouvernement de consommateur important de services, en accélérant le développement de leur industrie.

Graphique 5.3. **Exportations totales de services TIC par rapport aux exportations totales de services, pour certains pays, 2011**



Source : Données de la Banque mondiale (2013), <http://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.CCIS.ZS?display=default> (consulté le 10 juillet 2013).

Ce type de partenariat existe déjà en Tunisie. La Chambre nationale de commerce des entreprises de TIC (*infotica*) fait partie de plusieurs groupes de travail créés par le MinCom. Les projets financés par les bailleurs semblent cependant appeler des progrès supplémentaires. La conception et la mise en œuvre de ces projets ne prendraient pas suffisamment en compte les capacités existantes dans le secteur national des TIC. Le nouveau système de passation électronique de marchés publics, TUNEPS, a par exemple été développé avec un appui important du gouvernement coréen et de l'entreprise coréenne de TIC Samsung, qui a fourni l'essentiel des solutions techniques. Si Samsung s'associait aux compagnies locales, l'expertise internationale pourrait profiter à ces dernières. Il est important de s'assurer que le soutien financier étranger en faveur des réformes du gouvernement s'articule harmonieusement aux priorités nationales, et appuie le développement des capacités au service du Gouvernement Ouvert dans le secteur des TIC.

La révision des mécanismes nationaux de gouvernance en matière de politiques des TIC pourrait promouvoir de telles synergies. Les pays de l'OCDE comme l'Allemagne et l'Espagne ont ces dernières années mis en place des conseils nationaux des TIC pour piloter dans le même temps l'économie de l'information et les stratégies de l'administration électronique. Un autre exemple d'initiative de rapprochement avec le secteur privé concerne la Suisse : le gouvernement a incité tous les fournisseurs existants de solutions TIC à fournir des informations sur leurs projets, produits et services, afin d'identifier de manière exhaustive les organismes administratifs qui souhaitent acheter des solutions TIC, ou passer des contrats dans ce domaine (Département fédéral des finances DFF, n.d.).

La pauvreté, l'analphabétisme, et leurs effets contraignants sur l'utilisation des TIC au service d'une participation citoyenne inclusive

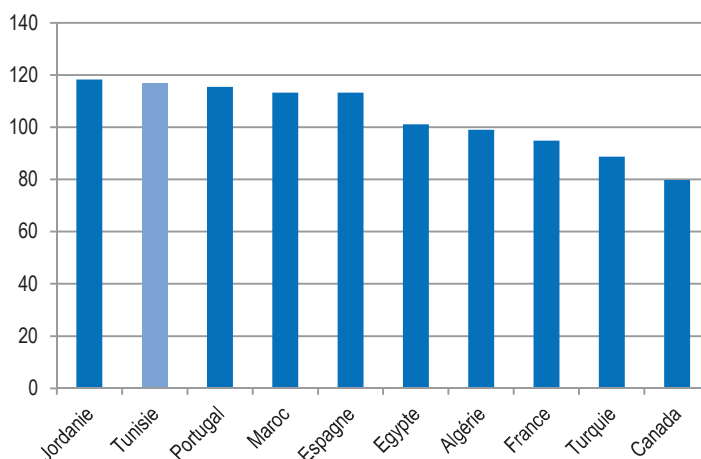
Le secteur tunisien des TIC offre son expertise et son caractère novateur dans un autre domaine, idéalement en collaboration avec une société civile tout aussi innovante et dynamique : le fossé numérique. Malgré une forte croissance des taux de connexion, les niveaux de pauvreté et d'analphabétisme en Tunisie, et un environnement moins propice hors des grandes villes, limitent l'efficacité des canaux numériques s'il s'agit de rendre l'administration plus inclusive. Le problème doit être pris en compte dans les stratégies d'autonomisation des individus, dès lors qu'on tente de les comprendre et d'affirmer leurs droits par rapport à l'administration publique et aux entreprises, quels que soient leurs lieu de résidence, niveau d'éducation, sexe et statut économique.

La Tunisie a fait des progrès louables dans la réduction de la pauvreté, en diminuant de plus de moitié le taux de pauvreté global au cours de la décennie 2000-2010 (passant de 32 % à 15,5 %, selon les données de la Banque mondiale). Mais la pauvreté reste un enjeu majeur pour le développement de la Tunisie. La réduction de la pauvreté n'a pas bénéficié également à toutes les zones du territoire national (INS, 2012). L'association de la pauvreté et d'un moindre accès aux TIC révèle les limites structurelles de l'accès aux services publics au moyen des TIC, et pèse sur toutes les formes d'engagement civique, en ligne et classiques.

L'analphabétisme est un autre défi majeur en regard des stratégies d'implication de la population. Selon les derniers chiffres officiels, en 2008, plus de 22 % de la population adulte sont analphabètes, et ce taux est plus proche de 30 % pour les femmes². Ceci modifie radicalement le regard porté sur la manière de fournir des services publics et d'appliquer les droits civiques, si l'objectif est l'inclusion.

La pauvreté et l’analphabétisme expliquent une partie du fossé numérique qui existe en Tunisie, et menacent les réformes en vue du Gouvernement Ouvert. De hauts niveaux de connexion agrégés, par exemple pour les téléphones portables, peuvent dissimuler la profondeur du problème. Les statistiques officielles montrent que les abonnements dans ce domaine atteignent 116 % de la population adulte en 2011 (graphique 5.4), ce qui est comparable à la situation en Jordanie et au Maroc, mais les chiffres sont inférieurs à ceux constatés en Libye et dans la plupart des pays du Golfe. De nombreux abonnés à faibles revenus n’utilisent que le téléphone et les textos, et non l’accès internet fourni par leur portable.

Graphique 5.4. **Abonnements au téléphone portable pour 100 habitants, pour certains pays, 2011**



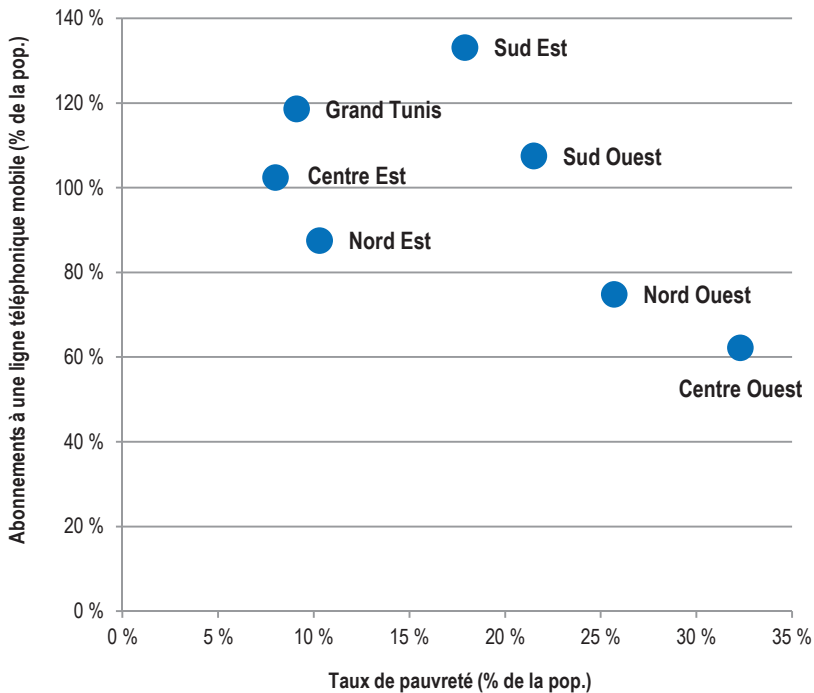
Source : Données de la Banque mondiale (2013), <http://data.worldbank.org/indicator/IT.CEL.SETS.P2> (consulté le 13 juillet 2013).

Les taux d’accès moyens à internet restent faibles en Tunisie. Seulement 40 % de la population ont indiqué une utilisation en 2011 (statistiques UIT). C’est le résultat d’un faible usage des lignes fixes à domicile, et d’une restriction de l’usage du portable aux appels vocaux et aux messages dans une grande partie de la population. Seuls 12 % des habitants ont souscrit des abonnements aux lignes téléphoniques fixes, qui sont souvent la base de l’accès à internet au moyen d’un modem ou de l’ADSL. Une part encore plus faible de la population – 2.4 % selon l’UIT – est abonnée aux services internet portables (de type 3G), même si ce taux croît rapidement.

Ces problèmes généraux en matière d'accès sont plus marqués encore dans les régions les plus pauvres du pays, notamment l'ouest, où les taux de pauvreté vont jusqu'au double de la moyenne nationale et les taux d'abonnement au téléphone portable et à internet sont parmi les plus bas du pays. La région du Centre Ouest, qui compte 1.4 million d'habitants, est l'une des régions les plus pauvres et connaît les taux les plus bas de pénétration des souscriptions de ligne mobile (seulement 60 % de la population, la moitié de la moyenne nationale, comme le montre le graphique 5.5), seulement 1 % des résidents ayant accès à l'internet *via* leur abonnement au téléphone (graphique 5.6).

Graphique 5.5. **Distribution régionale de la pauvreté et des taux d'abonnement à une ligne téléphonique mobile**

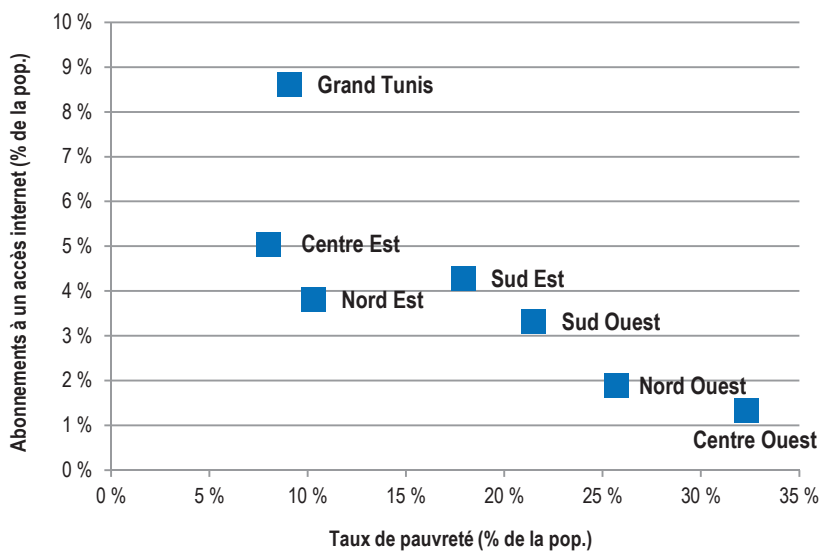
Tunisie, 2010



Source : calculs de l'OCDE à partir de INS, 2011 et 2012.

Graphique 5.6. **Distribution régionale de la pauvreté et des taux d'abonnement à un accès internet**

Tunisie, 2010



Source : calculs de l'OCDE à partir de INS, 2011 et 2012.

Malgré l'importance des défis posés par les taux de connexion de la population tunisienne, des opportunités numériques apparaissent prometteuses dans la perspective du Gouvernement Ouvert – par exemple l'utilisation des médias sociaux et la collaboration avec les intermédiaires du secteur numérique.

Les médias sociaux ont connu une croissance très forte depuis le début de la Révolution en 2011. Selon l'étude de marché, plus de 3,4 millions de comptes Facebook sont déjà actifs en Tunisie, ce qui représente environ un tiers de la population (THD, 2014 ; Arab Social Media Report, n.d.). Cela fait de la Tunisie l'un des pays MENA qui connaissent les taux de pénétration nationale de Facebook les plus élevés – les EAU, la Jordanie, le Liban et le Qatar. L'utilisation d'autres plateformes de médias sociaux, comme LinkedIn, n'est en général pas très importante, quoique les communautés professionnelles utilisent beaucoup ce dernier, principalement dans le secteur des TIC. De la même manière, l'usage de Twitter se développe rapidement.

Le gouvernement de Tunisie peut aussi réduire le fossé numérique en collaborant avec des intermédiaires non gouvernementaux, qui fournissent et promeuvent des canaux numériques favorisant l'inclusion de la population. Beaucoup d'utilisateurs internet en Tunisie ne souscrivent pas d'abonnement

au domicile, mais se connectent dans les institutions éducatives, les cafés internet et autres accès publics. Ces intermédiaires, comme les municipalités, les entreprises ou les associations, peuvent contribuer à la réduction de ces difficultés d'accès. Ces intermédiaires peuvent ouvrir de nouveaux canaux de transfert d'information et traiter des requêtes administratives. L'Italie est un bon exemple de recours aux bureaux de poste, banques et autres entreprises pour fournir un accès à une gamme de services publics (voir encadré 5.4).

Encadré 5.4. Des services publics dans votre commerce de proximité : les réseaux des amis en Italie (Reti Amiche)

Le ministère de l'Innovation dans l'Administration publique supervise un projet à l'échelle nationale, qui vise à rendre les services publics accessibles à une population plus nombreuse, en s'associant à des intermédiaires non gouvernementaux et en intégrant différents dispositifs d'accès.

Cette stratégie est fondée sur une coopération avec des fournisseurs intermédiaires qui incluent des banques, des bureaux de poste, des supermarchés, des gares, des bureaux de tabac. Le ministère s'associe aussi au secteur privé *via* les « *Reti Amiche* sur le lieu de travail », qui encouragent les entreprises à faciliter l'accès des employés aux services d'administration électronique sur le lieu du travail. Si la Poste italienne est de loin le partenaire qui offre la plus large gamme de services publics, des entreprises privées comme IBM, Vodafone, la chaîne de détaillants Legacoop et plusieurs banques y sont aussi associés. Les services et fournisseurs les plus populaires sont les suivants :

- le paiement d'impôts spécifiques, par exemple pour les travailleurs à domicile (dans les bureaux de poste)
- la demande de permis de résidence (dans les bureaux de poste)
- les transactions monétaires (dans les bureaux de poste, supermarchés et tabacs)
- l'envoi de messages électroniques certifiés à l'administration publique (dans les bureaux de poste).

Source : OCDE (2010), « Modernising the public administration: A study on Italy », OCDE, Paris, www.funzionepubblica.gov.it/media/602077/modernising_public_administration.pdf ; information fournie par le ministère de l'Innovation dans l'Administration publique.

L'exclusion des femmes et les défis numériques afférents

La notion d'égalité entre hommes et femmes a été fermement et précocement affirmée dans les politiques socio-économiques en Tunisie, ce qui a fait du pays l'un des plus avancés de la région MENA en matière de

droits de la femme. Cependant, des incertitudes nées pendant le processus de transition sur la pérennité de cet engagement historiquement fort du pays, ont été exprimées par des observateurs à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement. Ces incertitudes ont été, en effet, atténuées par un consensus national garantissant le respect des droits acquis de la femme et exprimé dans la nouvelle constitution de 2014. Néanmoins, si les efforts passés pour favoriser l'inclusion sociale et économique des femmes sont remis en question, ceci pourrait élargir le fossé numérique qui existe déjà entre les hommes et les femmes.

Les données suivantes illustrent certains des différences structurelles du point de vue de l'inclusion économique, sociale et politique, qui doivent être prises en compte par des stratégies efficaces d'implication des femmes, par des moyens numériques ou autrement :

- Le taux d'alphabétisation des femmes était de 71 % en 2008. C'est un taux élevé en comparaison avec d'autres pays de la région, mais significativement plus bas que le taux d'alphabétisation des hommes, qui était de 86 % la même année (Statistiques sur l'égalité hommes/femmes, Banque mondiale).
- La population active tunisienne ne compte qu'un million de femmes, en regard de près de 3 millions d'hommes. En outre, le taux de chômage officiel pour les femmes est de 23 %, et donc beaucoup plus élevé que celui des hommes (14 %), ce qui traduit une constante dans la région MENA (INS, 2013).
- Ces facteurs ont pour conséquence une pauvreté plus grande des femmes. Malheureusement, les données sur la pauvreté du rapport de l'INS sur la pauvreté de 2012 (INS, 2012) ne sont pas ventilées par sexes, mais des sources plus anciennes montrent que les femmes en Tunisie étaient plus fortement affectées par la pauvreté que les hommes (Statistiques sur l'égalité hommes/femmes, Banque mondiale), et il semble que ce soit encore le cas.

Ces facteurs soulèvent d'importants défis pour l'implication en ligne des femmes du pays. Par exemple, le taux d'utilisation du téléphone portable est d'environ 80 % en 2009 (UIT, 2011). La même année, la moyenne nationale des souscriptions était de 95 % (statistiques UIT)³, ce qui suggère un écart très marqué entre femmes et hommes. Une stratégie d'implication numérique crédible doit analyser et répondre à cette limitation, en formulant des stratégies susceptibles d'atteindre les femmes aussi bien que les hommes.

Cette fois-ci encore, les intermédiaires et les médias sociaux ont la possibilité de revaloriser les chances données aux femmes d'accéder aux services publics et à l'information publique.

Les intermédiaires semblent importants pour permettre l'accès des femmes à l'internet. L'UIT a indiqué qu'en 2009 la part des femmes accédant à l'internet depuis leur domicile (49 %) était comparable à celle des femmes se connectant dans des cafés internet (47 %). Ce chiffre souligne l'intérêt de travailler avec des partenaires non gouvernementaux pour développer et promouvoir des outils numériques au service de l'engagement civique.

La croissance des médias sociaux est rapide en Tunisie et il semble que les taux d'abonnement généraux soient assez équivalents entre hommes et femmes. La part des utilisateurs féminins de Facebook est de 42 % et de 48 % pour LinkedIn (Arab Social Media Report, n.d.). Les initiatives d'acteurs de la société civile dans les autres pays MENA qui ciblent particulièrement les jeunes femmes, utilisent de plus en plus les canaux des médias sociaux pour soutenir la cause des femmes et garantir leurs droits civiques (comme le Camp des jeunes filles « Geek » au Liban) (Girl Geek Camp, 2014 ; Global Fund for Women, 2014).

Le secteur national des TIC doit être considéré comme un partenaire dans le développement des opportunités d'accès numérique offertes aux femmes. Dans le monde, de nombreux gouvernements et entreprises ont lancé des programmes pour renforcer le vivier national de jeunes filles et femmes compétentes en matière de TI. En Allemagne, un consortium d'administrations, d'universités et d'entreprises a lancé le « pacte national pour les femmes dans les carrières MINT », l'acronyme anglais MINT désignant les mathématiques, l'informatique, les sciences naturelles et la technologie (Kompetenzzentrum Technik-Diversity-Chancengleichheit e.V, n.d). Le gouvernement des Etats-Unis et l'Institut de l'Éducation internationale ont lancé conjointement avec Microsoft, une initiative similaire, qui cible les femmes de la région MENA, « Les femmes dans les technologies » (Institute of International Education, 2014). Bien qu'il y ait plusieurs projets en cours dans la région MENA, il n'en existe pas en Tunisie. Le gouvernement devrait envisager de mettre en place un partenariat multi partenaires pour réduire les écarts dans l'accès au numérique, ce qui alimenterait le vivier des talents nationaux pour les entreprises et les institutions de recherche dans les TIC, mais aussi pour l'administration, employeur souvent privilégié par les femmes.

Des données de meilleure qualité sont requises urgemment pour identifier et analyser les défis liés aux inégalités hommes/femmes dans l'utilisation des TIC en faveur du Gouvernement Ouvert. Seules quelques

études ont été recensées sur ces défis pour les femmes tunisiennes, et les données n'étaient pas aisément disponibles. Par exemple, les résultats de l'étude UIT déjà mentionnée (2009) ont été obtenus grâce à des tiers, sans ventilation complète des données. En outre, des rapports statistiques nationaux majeurs ne ventilent pas les données par sexes, notamment le rapport sur la pauvreté (INS, 2012) et le rapport sur les indicateurs en matière d'infrastructures (INS, 2011). Il y a donc urgence à mieux suivre la mise en œuvre des stratégies et des engagements, comme celui pris par le gouvernement tunisien de recueillir régulièrement et de produire des statistiques relatives aux inégalités hommes/femmes sur l'accès aux TIC et leur utilisation (UIT, 2011).

La capacité de l'administration de mobiliser les technologies au service du Gouvernement Ouvert

Depuis la Révolution, les institutions du gouvernement tunisien ont été confrontées à différents problèmes dans l'ouverture de canaux efficaces d'implication des citoyens. Des discussions avec les acteurs de la société civile, il ressort que les pratiques actuelles du service public en matière de recrutement ne sont pas suffisamment transparentes ni capables de garantir un flux d'employés motivés et compétents. Ajoutées à des problèmes anciens dans le secteur public, comme la faiblesse des salaires et des conditions de travail insatisfaisantes, ces pratiques ont rendu malaisé le recrutement pérenne de personnel TIC qualifié. L'insuffisance du nombre des personnels TIC, et plus largement des compétences dans ce domaine, réduit la capacité de l'administration de mettre les TIC au service de l'implication des citoyens. Le problème est plus flagrant encore dans les administrations locales, particulièrement dans les régions les plus pauvres et les plus éloignées.

Ces problèmes généraux de recrutement et de maintien dans le personnel sont exacerbés s'agissant des jeunes professionnels et experts expérimentés en matière de TIC, qui ont souvent des offres concurrentes de la part du secteur privé. L'un des facteurs qui méritent le plus d'attention de ce point de vue est l'absence d'une claire définition des chances et des attentes offertes aux professionnels des TIC dans le secteur public. Les gouvernements ont tendance à percevoir les professionnels des TIC de manière étroite, comme des développeurs de logiciels par exemple. Mais les défis aujourd'hui suscités par les TIC appellent un personnel qui détient les compétences élargies qui permettront de mettre les TIC au service de la consultation et du dialogue, dont, au niveau des dirigeants, la capacité de placer les agendas de développement et les projets de TIC au service des réformes plus larges du gouvernement.

Tous les gouvernements sont confrontés à ces problèmes et s'efforcent de les surmonter. Le Royaume-Uni, par exemple, a recensé les besoins des administrations en TI, et esquissé un cadre pour l'emploi TI dans l'administration pour faciliter un recrutement plus dynamique et des mesures efficaces de maintien du personnel (NAO, 2011). Certains volets pourraient en être adaptés aux besoins de la Tunisie.

Attirer des talents permet aussi de maintenir les programmes administratifs en adéquation avec les tendances en cours, comme la croissance des médias sociaux dans toutes les sphères de la vie privée, publique et commerciale. Il semble aujourd'hui que l'administration publique tunisienne n'est pas certaine de la place à faire aux médias sociaux dans sa stratégie plus large pour impliquer les électeurs, ni *a fortiori* comment les utiliser. Les institutions comme le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation et quelques municipalités ont gagné un peu de terrain par les canaux des médias sociaux, Facebook surtout. Ce qui doit être mis en place est une modalité généralisable, permettant au gouvernement de tirer des leçons de ces expériences, en s'appuyant sur elles pour formuler des lignes directrices en faveur d'une approche cohérente, de grande qualité et durable. Celle-ci pourrait être introduite par le moyen de la formation, de manière à accélérer le rythme d'apprentissage des personnels administratifs et à favoriser une propagation de ces nouvelles méthodes de communication. Une orientation centralisée permettra seule de donner aux institutions et aux agents une plus grande confiance sur ce qui est faisable, ce qui peut être espéré et ce qui doit être évité dans la sphère des médias sociaux. La rédaction d'un manuel comparable à celui qui a été publié au Chili pourrait être un bon point de départ (encadré 5.5).

L'administration tunisienne peut aussi compter sur des opportunités réelles d'accroître ses capacités d'utiliser les médias sociaux et de mettre en place une force de travail susceptible de le faire au service du Gouvernement Ouvert.

Des succès exemplaires des médias sociaux ont déjà été observés en Tunisie aux différents niveaux de l'administration. Outre les ministères centraux déjà évoqués, la ville de Sayada (gouvernorat de Monastir) a identifié le potentiel d'un usage des médias sociaux. La ville a un site internet, mais elle utilise Facebook pour échanger avec une part accrue de la population, et l'informer par exemple au sujet de l'ouverture de données sur le principal site internet. Sa page Facebook compte 9 600 fans, ce qui est énorme par rapport aux 12 000 habitants⁴.

Encadré 5.5. La stratégie du gouvernement chilien en matière de médias sociaux : Utiliser les bons leviers

Sur Twitter, *Gobiernodechile* est la deuxième institution publique centrale la plus connue parmi les pays de l'OCDE. Près de 400 000 suiveurs (*followers*) de *Gobiernodechile* représentent plus de 2 % de la population. Cette utilisation intensive est facilitée par les forts taux d'utilisation de Twitter, mais aussi par le dynamisme du gouvernement dans son appropriation de l'outil à des fins publiques.

Une stratégie claire et dynamique à l'attention des médias sociaux de la part du gouvernement chilien a permis aux fonctionnaires d'impliquer leurs partenaires par ce moyen. Cette stratégie a prévu la diffusion d'une information ciblée et d'un appui dédié aux administrations et aux fonctionnaires :

- Une circulaire du gouvernement a explicitement encouragé le recours aux médias sociaux dans l'administration chilienne en 2010 (<http://2010-2014.gob.cl/comunicacion-digital/instrucciones-sobre-lineamientos-comunicacionales-de-plataformas-digitales-y-sitios-electronicos-del/>).
- L'utilisation des médias sociaux au service d'un gouvernement plus ouvert est promue comme un objectif clé de la stratégie nationale de l'administration électronique. Les trois piliers de cette stratégie sont le « Gouvernement Ouvert », « une gouvernement proche de ses administrés » et « une administration efficace », (www.modernizacion.gob.cl/nuestra-agenda/plan-estrategico-de-gobierno-electronico.html).
- Le guide numérique (*Guía digital*) est une source exhaustive d'appui stratégique et technique en matière de nouvelles technologies. Il inclut une discussion sur la manière d'utiliser les médias sociaux au moyen d'études de cas ; celle-ci aborde aussi des questions sur les conditions préalables, les capacités et les compétences requises pour permettre le meilleur usage possible des médias sociaux. www.guiadigital.gob.cl/plataformas-sociales.

La stratégie du gouvernement chilien en matière de médias sociaux est un document évolutif, formulé en consultation avec un public élargi. Le document n'est pas fixe, mais il est régulièrement révisé en réponse aux réactions des citoyens – par le biais bien sûr des médias sociaux. La stratégie de l'administration électronique en est par exemple à sa 9^e version au moment de cette rédaction ; le guide numérique dans sa forme actuelle est une version « beta », en préparation.

Source : OCDE (2014a), *Social media use in governments*, Paris, www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/social-media-use-by-governments_5jxrcmghmk0s-en#page1.

Dans des domaines où le gouvernement a hésité, les acteurs de la société civile ont rapidement comblé les manques. Hammam Lif, une ville en périphérie de Tunis, a une présence officielle mais assez concluante sur

Facebook : elle rassemble une communauté en ligne forte de 20 000 personnes, soit environ la moitié des habitants de la ville (Hammam Lif, 2014). Au lieu de dédoubler les initiatives, les administrations devraient essayer d'utiliser les communautés en ligne existantes pour diffuser une information officielle et susciter la réaction des citoyens.

Quand il s'agit de renforcer ses capacités, l'administration tunisienne peut compter sur un vivier large et compétent dans le secteur des TIC. Il serait par exemple possible de tirer un plus grand profit du fait que 16 % des étudiants des universités nationales travaillent sur des sujets en rapport avec les TIC (Portail des Technologies de l'information et de la Communication, 2014). Les gouvernements de l'OCDE s'efforcent d'attirer de jeunes professionnels des TIC et ingénieurs. Le gouvernement fédéral australien utilise depuis longtemps l'apprentissage, la formation en alternance et les programmes de recrutement des diplômés. Bien sûr, les médias sociaux sont aussi utilisés pour diffuser les informations sur les opportunités de carrières dans l'administration publique, dans un large public d'étudiants et de jeunes diplômés (Australian Government ICT Entry-level Programs, 2014 ; Australian Government, n.d.).

Le gouvernement pourrait aussi créer des conditions plus favorables pour les professionnels expérimentés du secteur. De nombreux gouvernements OCDE ont créé des emplois attractifs de Responsables en chef de l'information, de champions du numérique ou de « prêcheurs » des données ouvertes. Malgré ces différences dans les titres, les mandats incluent souvent la mobilisation des TIC nationales en faveur des réformes politiques, comme l'ouverture.

Il peut même y avoir des moyens d'acquérir une expertise de TIC sans se soumettre aux procédures de recrutement longues et rigides du secteur public. L'utilisation du vivier tunisien d'acteurs compétents des TIC pourrait passer par les contrats de court terme, voire par les stages non rémunérés pour les jeunes professionnels, afin de permettre un démarrage rapide des projets. Aux États-Unis, le Code pour l'Amérique a acquis une bonne réputation dans l'organisation de programmes de bourse permettant à des professionnels des TIC talentueux de suspendre leur activité professionnelle pour, par exemple, aider une administration locale à trouver des solutions innovantes lorsque celle-ci est confrontée à un problème majeur (Code for America, n.d.). Des parties de ces programmes pourraient être adaptées aux besoins de la Tunisie, même si la question du financement doit d'abord trouver une réponse. Le Code pour l'Amérique est principalement sponsorisé par des entreprises et des fondations à but non lucratif. Un modèle de financement similaire, impliquant potentiellement des bailleurs internationaux en partenariat avec des entreprises de TIC, pourrait être exploré.

Les TIC au service de l'ouverture des données administratives

La législation tunisienne sur l'accès à l'information offre de nouvelles opportunités d'accélérer la mise à disposition des données des administrations. Les gouvernements en arrivent à ouvrir leurs bases de données pour une diversité de raisons, dont le renforcement de la transparence, l'amélioration des services publics, la stimulation de nouvelles sources de croissance économique et d'innovation, et le renforcement des renseignements mobilisables dans les processus de prise de décision. Les initiatives de données administratives ouvertes (OGD) sont donc considérées comme des vecteurs des réformes du Gouvernement Ouvert, mais aussi comme une contribution aux réformes et politiques plus générales du gouvernement (OCDE, 2013b), et un aiguillon pour la recherche et l'analyse empirique sur des questions fondamentales pour le gouvernement comme pour la société.

Il existe en Tunisie un vif intérêt pour l'utilisation des données administratives dans les débats et politiques publics. La première publication de statistiques et tendances globales de la pauvreté pour la période 2000-10, a par exemple suscité un débat intense sur le contenu aussi bien que sur la méthodologie de ces chiffres de la pauvreté. De la même manière, l'ouverture de l'information budgétaire nationale est demandée par beaucoup. La publication des données est accueillie avec beaucoup d'intérêt et d'attention par le public. Le bon exemple offert par Sayada dans le gouvernorat de Monastir peut être à nouveau cité : en mars 2014, les revenus et les dépenses en février 2012 sont sur son site internet, téléchargeables sous formats Excel et avec virgules de séparation⁵.

L'administration tunisienne a pris des initiatives pour ouvrir de manière dynamique ses données. Elle l'a fait parallèlement à la société civile. Le portail officiel <http://data.gov.tn/fr> regroupe environ 100 fichiers de données de différents secteurs de l'administration, chacun d'entre eux ayant été consulté environ 100 fois. La plupart des données sont disponibles dans des formats assez aisés à reconvertir, même si ce ne sont pas des logiciels libres, mais des documents MS Word et MS Excel. Le portail www.opendata.tn a été créé par des acteurs non gouvernementaux et rassemble un petit nombre d'ensembles de données sous des formats variés. Le site a été peu actif depuis l'été 2012 et est toutefois en maintenance actuellement.

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur a mis en ligne à partir du 17 Juin 2013 un site web de données ouvertes bi-lingues (arabe et français) via le lien suivant <http://opendata.interieur.gov.tn/>. Il regroupe environ 150 fichiers de données de différents types (tableaux de données, cartographies, documents, statistiques et infographies) et ce dans les formats ouverts suivants : CSV, JSON et XML.

Le site comprend des données sur l'organisation du ministère, ses attributions, son budget et des données statistiques relatives aux activités des différentes structures du ministère. Le site fournit également le cadre juridique de l'accès aux documents administratifs et illustre la méthode d'accès aux documents administratifs du ministère de l'Intérieur.

Il est néanmoins important que les informations partagées sur le site répondent aux demandes et besoins des citoyens et soient sous un format facilement accessible.

Enfin, l'Institut National de la Statistique produit et publie des informations statistiques dans divers domaines politiques. Le catalogue est assez large et contient les principales catégories d'indicateurs économiques et sociaux habituellement publiés par les organismes nationaux de statistiques.

Il est cependant évident que la mise à disposition et l'utilisation des données du secteur public tunisien n'en sont qu'à leurs premiers pas. Il manque une compréhension claire des demandes réelles de données de la population globale et de groupes spécifiques, comme les journalistes et les chercheurs. Nous n'avons pas trouvé de référence à un processus structuré impliquant les partenaires dans une discussion sur le contenu et le format des données à rendre publiques. La seule exception est pour le ministère de l'Économie et des finances, qui a mis en place une commission qui collabore avec des acteurs non gouvernementaux pour formuler une présentation du budget de l'État lisible pour les citoyens (c'est une étape très positive, mais qui ne remplace pas la fourniture de rapports financiers complets, rapidement et dans des formats utilisables sur ordinateur). Des efforts de collaboration similaires pourraient être envisagés pour identifier le potentiel de réutilisation des données administratives dans d'autres domaines politiques, comme la santé, l'éducation, la sécurité et la qualité environnementale.

Un autre élément manque visiblement : la formulation d'un récit économique commun justifiant l'ouverture des données administratives. Le secteur public détient quantité de données que le secteur privé pourrait utiliser pour créer de nouveaux produits et services. Ces données peuvent non seulement stimuler le secteur prometteur des TIC en Tunisie, mais aussi promouvoir directement l'investissement et une prise de décision efficace dans le secteur privé, en fournissant des données ventilées par régions, niveaux de revenus, caractéristiques de la population active, infrastructures et autres facteurs pertinents pour les entreprises. Les entreprises privées peuvent se fonder sur ces données pour adapter leurs analyses, faciliter l'investissement et la création d'emplois.

Compte tenu de l'importance des ressources humaines tunisiennes dans le secteur des TIC, il est possible de créer un écosystème d'entreprises nationales travaillant étroitement avec l'administration, pour identifier le potentiel de croissance des données du Gouvernement Ouvert et en tirer profit. Deux exemples de pays de l'OCDE montrent comment les retours d'information du secteur privé peuvent aider à formuler ce récit économique, et à faire la preuve de sa pertinence pour l'économie nationale, et plaident fortement en faveur de l'allocation des financements relativement limités qui sont requis pour produire ces données :

- Le gouvernement espagnol a identifié et gère aujourd'hui un échantillon de 150 entreprises nationales qui ont fondé une activité commerciale sur la réutilisation de l'Information du Secteur Public. Dans un récent rapport sur la mise au point du portail national <http://datos.gob.es>, le gouvernement estime que les entreprises suivies ont des revenus combinés d'environ 500 millions EUR et emploient environ 4 000 personnes (ONTSI, 2012).
- En France, l'équipe de l'Étalab responsable du site www.data.gouv.fr a rapidement lancé des « dataconnexions », un groupe de partenaires du secteur privé qui co-détermine les priorités en ce qui concerne les données du secteur public qui doivent être mises à la disposition pour un usage commercial. Ce groupe rassemble de très grandes industries, comme Orange et Microsoft, aussi bien que des PME.

La démonstration des bénéfices des données du Gouvernement Ouvert est en cours – en Tunisie et ailleurs. Afin de permettre aux écosystèmes nationaux de croître sur la base des données publiques, les administrations travaillent continûment à améliorer la disponibilité de ces données et l'accès en vue d'une réutilisation. Les principes des données ouvertes formulés par le gouvernement du Royaume-Uni sont un bon outil pour jauger l'engagement de la Tunisie en matière de données du Gouvernement Ouvert (voir encadré 5.6).

Encadré 5.6. Gouvernement Ouvert : Les principes du Royaume-Uni en matière de données ouvertes

1. Les politiques et pratiques en matière de données ouvertes seront pilotées par le public et les entreprises qui ont besoin de données et souhaitent les utiliser ; il en sera de même pour la définition du type de données ouvertes, du moment et du format de leur ouverture.
2. Les données publiques seront publiées dans un format réutilisable, lisible sur ordinateur.
3. Les données publiques seront fournies sous une licence libre autorisant leur réutilisation gratuite, y compris à des fins commerciales.
4. Les données publiques seront accessibles et faciles à trouver à partir d'un point d'accès en ligne unique, d'utilisation aisée (www.data.gov.uk).
5. Les données publiques seront présentées dans des formats ouverts, en suivant les recommandations du World Wide Web Consortium (W3C).
6. Les données publiques en provenance de différentes directions mais portant sur la même question, seront présentées dans des formats standards similaires, avec des définitions identiques.
7. Les données publiques alimentant les propres sites de l'administration seront publiées dans un format réutilisable.
8. Les données publiques seront actualisées et détaillées.
9. Les données seront diffusées rapidement, et traitées pour être rendues disponibles dans des formats standards ouverts, incluant notamment des liaisons de données.
10. Les données publiques seront utilisables pour tout usage légal.
11. Les données publiques seront disponibles sans abonnement ni enregistrement, et sans que soient demandées de précisions sur l'identité de l'utilisateur.
12. Les organismes publics devront activement encourager la réutilisation des données publiques.
13. Les organismes publics devront constituer et afficher des inventaires des données en leur possession.
14. Les organismes publics devront publier toutes les métadonnées pertinentes sur leurs ensembles de données ; celles-ci devront être disponibles à partir d'un point d'accès unique, et être associées à des précisions sur la provenance du format et la signification des données.

Source: Data.gov.uk (n.d.) «Public Data Principles», <http://data.gov.uk/library/public-data-principles>.

Recommandations

1. Renforcer la mise en œuvre de la législation qui encadre aujourd'hui l'utilisation des TIC au service des réformes du Gouvernement Ouvert, afin de réaffirmer les engagements post révolutionnaires. La mise en œuvre d'initiatives nationales en matière d'utilisation des TIC en faveur de l'engagement civique et d'une meilleure qualité des services publics, pâtit de faibles niveaux de suivi, de surveillance et d'évaluation. Les efforts ne devraient pas nécessairement porter sur la rédaction de lois nouvelles, mais davantage sur le développement des ressources humaines internes, la révision des mécanismes de gouvernance, l'implication plus intense des partenaires dans l'administration locale. Une mesure immédiate consisterait à identifier et à nommer à des positions clés des dirigeants charismatiques dans le domaine numérique, pour favoriser une large adhésion à la mobilisation des TIC en vue de la réforme de l'administration.
2. Identifier et réviser les mandats en matière de TIC dans tout l'écosystème du gouvernement et évaluer l'usage des TIC. Les systèmes de gestion interne et les processus de travail numérique existent mais sont en général sous-utilisés. Pour démarrer une authentique évaluation, les rapports sur l'activité passée préparés par chaque institution, comme les rapports du groupe de supervision citoyenne et les bureaux des relations avec les citoyens, devraient être rendus publics et postés en ligne.
3. L'exercice d'identification et de revue devrait vraisemblablement se conclure sur la nécessité d'une certaine restructuration pour permettre un meilleur usage des TIC en appui aux réformes de l'administration. En France, une restructuration de ce type a récemment conduit à la fusion de trois unités auparavant distinctes – la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État et la mission chargée de la mise à disposition des données publiques – au sein d'une structure unique placée sous l'autorité du Premier ministre, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).
4. Améliorer la coordination des missions spécifiquement liées aux TIC en vue du Gouvernement Ouvert. La division des compétences, des ressources et des mandats entre l'EgovU et le MinCom est le résultat d'un renforcement organique davantage que de décisions

systematiques. Ceci doit aujourd'hui préparer la route à une réflexion organisée sur la contribution des TIC aux priorités politiques nationales et sur les dispositifs institutionnels les plus adaptés à cette fin. En Égypte, un schéma institutionnel caractérisé lui aussi par des frontières floues entre les deux ministères (MSAD et MCIT) a débouché sur une sous-utilisation systématique des TIC au sein de l'administration publique (OCDE, 2013a).

5. Formuler un plan national d'ensemble pour le développement des TIC dans les secteurs public comme privé. De nombreux pays mettent en avant les bénéfices de telles politiques intégrées pour le développement et la diffusion des TIC : des économies d'échelle pour le secteur national des TIC, des plans d'accès et de connexion plus efficaces, un flux pérenne de ressources humaines qualifiées, des effets d'entraînement en termes d'innovation et des cohérences accrues au service des priorités politiques nationales. Un tel programme requiert une coordination entre les organisations administratives comme EgovU et MinCom, mais aussi une participation des autres ministères, entre autres ceux responsables du développement économique, de l'éducation, de la décentralisation. Ceci exige en outre une coopération étroite avec le secteur privé.
6. Déterminer des objectifs explicites et adaptés au contexte sur la manière dont les TIC peuvent favoriser une autonomisation des groupes vulnérables de la population. Les initiatives du Gouvernement Ouvert en termes numériques sont, dans leur forme actuelle, limitées en ce qui concerne l'inclusion des femmes, des pauvres, des analphabètes et des populations rurales. Pour rehausser la portée des moyens numériques dans le domaine de la fourniture de services publics et de l'échange d'information dans ce secteur, les stratégies d'implication devraient associer étroitement les acteurs et institutions intermédiaires, y compris les administrations locales, les bureaux de poste, les entreprises et les associations locales. Les programmes de développement des compétences des femmes en matière de TIC peuvent favoriser le dépassement des barrières numériques existant en Tunisie. Des initiatives ciblées et attentives au contexte favoriseront : a) l'attribution aux femmes des moyens de mobiliser avec l'administration, ou pour elle, des technologies susceptibles d'améliorer l'accès aux services publics, à l'information et aux processus de gouvernance ; b) le renforcement et la diversification du vivier de spécialistes des TIC disponibles pour le secteur privé.
7. Améliorer le recueil et la production de données relatives au fossé numérique et aux moyens de le combler. La diffusion des données

officielles s'améliore, même si l'ampleur et les caractéristiques de certains de ces écarts restent peu connues. Seul un petit nombre de données sont par exemple rendues publiques en ce qui concerne les obstacles à l'accès des femmes au numérique en Tunisie. Et lorsque des données existent sur l'utilisation des TIC par les femmes, elles ne peuvent être ventilées pour mieux cerner les facteurs explicatifs, comme les facteurs géographiques et les niveaux d'éducation. À cet égard, il est utile de noter que certaines activités de TIC, comme l'actualisation des pages Facebook et la création de pages web, sont particulièrement favorables au développement d'opportunités de travail à domicile pour les jeunes mères.

8. Faire des médias sociaux une composante systématique des plans de réforme de l'administration. Aujourd'hui, environ un tiers de la population tunisienne utilise Facebook ; cette proportion augmente. Si les limitations de l'accès des populations les plus pauvres et les plus éloignées, doivent être analysées et palliées par les moyens de communication existants (comme la radio), il est essentiel de toucher ces parties de la population jeune qui peuvent être déçues par les évolutions post-Révolution, par le manque d'amélioration des conditions sociales et économiques. Au niveau local, la confiance peut être construite ou restaurée par des efforts concertés pour fournir orientation, exemples et formation aux agents administratifs sur le meilleur usage des médias sociaux. Ces progrès ne peuvent être pérennes que s'ils sont suivis d'un réel changement et d'opportunités concrètes.
9. Mettre sur pied un plan global pour le développement des ressources humaines du secteur public qui prenne en compte les carences ponctuelles et structurelles du gouvernement en matière de recours aux technologies. La Tunisie devrait assurer un flux régulier de jeunes professionnels talentueux, dans l'objectif de faire bénéficier l'administration publique des dernières tendances technologiques, en lien avec les évolutions de la société. Le recours à des mécanismes contractuels pour exploiter au mieux les petites entreprises dynamiques du secteur des TIC, aussi bien que les entreprises plus installées, est un complément utile si on souhaite retenir cette expertise dans les effectifs des administrations. De tels mécanismes doivent faire la preuve de leur durabilité. C'est un enjeu prioritaire dans un nombre croissant de pays ; certaines pratiques internationales pourraient donc être rapidement adaptées à la situation tunisienne.
10. Exiger que l'information et les services numériques soient fournis de manière cohérente et accessible. Les services administratifs en

ligne, leur présence dans les médias sociaux et autres canaux officiels se sont multipliés, mais leurs contenus ne sont pas toujours cohérents et reliés entre eux. Les sites Internet utilisent souvent un langage inutilement compliqué et un jargon juridique. La Tunisie pourrait suivre l'exemple d'autres pays, en imposant un langage simple dans les communications publiques, plutôt qu'un jargon, un langage bureaucratique ou des termes juridiques. Une accessibilité accrue suppose aussi des exigences minimales de standardisation des contenus et des formats des sites Internet officiels.

11. Attirer et impliquer les Tunisiens de l'étranger qui utilisent les TIC. La perception de l'ouverture du gouvernement en Tunisie pourrait s'améliorer si un vote électronique était proposé aux émigrés. Des canaux en ligne de financement des entreprises innovantes, et l'approvisionnement par la foule des initiatives de la société civile, renforceraient aussi l'implication des Tunisiens de l'étranger dans la satisfaction des besoins de leur pays.
12. Adopter une approche plus globale dans l'ouverture des données ouvertes. L'administration a multiplié les expérimentations, sans toujours bien cerner ce que peut apporter le Gouvernement Ouvert. Des sites Internet et des multiples institutions sont « en concurrence » dans la diffusion de données officielles, mais dans le même temps des informations importantes ne sont pas fournies. Si une certaine mesure de concurrence est saine, les relations entre les initiatives doivent être clarifiées, en décidant par exemple quel organisme sera la source autorisée pour tel ensemble de données, et en préférant des liens vers cette source à des diffusions multiples. En outre, le gouvernement tunisien devrait mettre en place un processus systématique de travail avec le Parlement, les citoyens, les entreprises et les administrations locales récemment décentralisées, afin de permettre une identification commune des domaines dans lesquels les citoyens et les autres acteurs concernés peuvent utiliser des données publiques au bénéfice de l'économie et de la société. Enfin, de bonnes études de cas et des preuves empiriques devraient être rassemblées en ce qui concerne le potentiel commercial de l'ouverture des données administratives. Il est important d'afficher les opportunités économiques pour susciter un appui à un financement adéquat des TIC, et encourager les administrations réticentes à rendre publiques leurs données.

Notes

1. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des Technologies de l'Information et de la Communication.
2. Banque mondiale, Statistiques de l'éducation, taux d'alphabétisme des adultes (15 ans et plus).
3. Le chiffre plus élevé pour les souscriptions totales de téléphones portables reflète la pratique courante de détention de plusieurs téléphones.
4. Voir www.villedesayada.tn/ et www.facebook.com/Sayada5035 (consulté le 4 avril 2014).
5. www.villedesayada.tn/ar/node/357.

Bibliographie

- Arab Social Media Report (n.d.),
www.arabsocialmediareport.com/home/index.aspx.
- Australian Government (n.d.), « Australian Government ICT Entry-level Programs », <http://australia.gov.au/topics/employment-and-workplace/australian-government-jobs/ict-entry-level-programs>.
- Australian Government ICT Entry-level Programs (2014),
www.facebook.com/ictentrylevel.
- Banque mondiale (2013), *Doing Business 2013*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Centre National de l'Informatique (2014a), « Hébergement et exploitation », www.cni.nat.tn/.
- Centre National de l'Informatique (2014b), « Systèmes d'Information de l'Administration », www.cni.nat.tn/.
- Centre National de l'Informatique (2014c), « Administration électronique », www.cni.nat.tn/.
- Centre informatique du ministère des Finances (2012), « Les acteurs du système d'information, Gestion du Budget par Objectifs », www.gbo.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=165&Itemid=237&lang=fr.
- Code for America (n.d.), <http://codeforamerica.org/>.
- Comité de contrôle du Plan stratégique d'Australie du Sud (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*,
<http://saplan.org.au/yoursay> ;
www.unpan.org/PublicAdministrationNews/tabid/115/mctl/ArticleView/ModuleID/1467/articleId/35360/default.aspx.
- Data.gov.uk (n.d.), « Public Data Principles », <http://data.gov.uk/library/public-data-principles>.
- Département fédéral des finances DFF (n.d.), « Carte nationale de la cyberadministration : Enquête auprès des prestataires de services informatiques sur les solutions adoptées par les autorités »,

- www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-49458.html.
- Girl Geek Camp (2014), <https://fr-fr.facebook.com/GeekCamp/>.
- Global Fund for Women (2014), « Geek Out with Lebanon's Geekettes », www.globalfundforwomen.org/.
- Hammam L. (2014), www.facebook.com/hammam.lif.
- Institute of International Education (2014), « Women in Technology », www.iie.org/en/Programs/Women-in-Technology.
- Institut national de la statistique (INS) (2013), « Enquête nationale sur la population et l'emploi », premier trimestre 2013.
- Institut national de la statistique (INS) (2012), « Mesure de la pauvreté des inégalités et de la polarisation en Tunisie 2000-2010 ».
- Institut national de la statistique (INS) (2011), « Rapport annuel sur les indicateurs de l'infrastructure ».
- Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives (ITCEQ) (2011), « Le profil démographique de la Tunisie », *MEDPRO – Prospective Analysis for the Mediterranean Region, Work Package 3*, septembre.
- Kompetenzzentrum Technik-Diversity-Chancengleichheit e.V. (n.d.), « Komm mach mint », www.komm-mach-mint.de/.
- National Audit Office (NAO) (2011), « A snapshot of the Government's ICT profession in 2011 », www.nao.org.uk/report/nao-review-a-snapshot-of-the-governments-ict-profession-in-2011 (consulté le 23 juin 2013).
- Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI) (2012), « Characterization Study of the Infomediary Sector », édition de 2012, <http://datos.gob.es/datos/?q=node/2148>; http://datos.gob.es/datos/sites/default/files/121001red_007_final_report_2012_edition_vf_en.pdf (consulté le 23 juin 2013).
- OECD (2014a), *Social media use in governments*, OCDE, Paris, www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/social-media-use-by-governments_5jxrcmghmk0s-en#page1.
- OCDE (2014b), *Recommendation of the Council on Digital Government: Strategies to bring governments closer to citizens and businesses*, OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/public-innovation/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.

- OCDE (2013a), « OECD countries jointly develop guidance for digital government and are inviting feedback », communiqué issu de la réunion des responsables de l'administration électronique OCDE, www.oecd.org/governance/eleaders/Communique-2013.pdf.
- OCDE (2013b), *OECD e-Government Studies: Egypt 2013*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264178786-en>.
- OCDE (2013c), « Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 22, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.
- OCDE (2010), « Modernising the public administration: A study on Italy », OCDE, Paris, www.funzionepubblica.gov.it/media/602077/modernising_public_administration.pdf.
- Open Government Partnership (2011a), « Open Government Declaration », www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration.
- Open Government Partnership (2011b), www.opengovpartnership.org/.
- Portail des Technologies de l'information et de la Communication (2014), « Indicateurs et données statistiques TIC », www.mincom.tn/index.php?id=1335&L=3.
- Sayada (2014), www.facebook.com/Sayada5035.
- THD (2014), « Près de 3 Tunisiens sur 10 possèdent un compte Facebook », http://thd.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=2371:pres-d-un-tunisien-sur-10-possede-un-compte-facebook&catid=58&Itemid=88.
- Ubaldi, B. (2013), « Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives », *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.
- Union internationale des télécommunications (UIT) (2011), « L'interaction femmes et TIC en Tunisie », <https://itunews.itu.int/Fr/1480-Linteraction-femmes-et-TIC-en-Tunisia.note.aspx> (consulté le 12 juin 2013).

Annexe A

Le Gouvernement Ouvert à l'échelle locale en Tunisie : Deux études de cas

Encadré A.1. Pourquoi est-il important de prendre en compte les expériences locales lorsqu'on évalue la participation des citoyens ?

Les administrations locales jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre du Gouvernement Ouvert (GO). Elles sont la vitrine de l'État. Leur performance forge les perceptions des populations de la qualité de l'ensemble du gouvernement. Leur proximité avec la population et ses besoins suscite une surveillance de la part des citoyens, mais aussi leur implication et leur participation. La capacité des collectivités locales à rassembler de l'information sur les opportunités et les problèmes que rencontre la société, les place dans une position clé pour appuyer les entreprises et promouvoir un développement économique inclusif et durable. Pour toutes ces raisons, les collectivités locales doivent être transparentes, responsables, accessibles, prêtes à réagir aux suggestions des citoyens, et capables d'assurer la médiation entre les habitants et les niveaux plus hauts de l'administration publique.

Sur cette base, l'OCDE a lancé une évaluation *ad hoc* du fonctionnement du GO dans les communautés locales avec les pays participant au Projet MENA-OCDE pour le Gouvernement Ouvert. Une série d'études de cas a été réalisée en coopération avec les autorités nationales de plusieurs pays MENA. Les délégations de l'OCDE, composées d'experts internationaux, de pairs examinateurs des pays OCDE et MENA et de responsables de l'OCDE, ont organisé des missions *ad hoc* avec les acteurs locaux concernés, dont des représentants des autorités nationales (le pouvoir déconcentré), des administrations locales, des ONG et des entreprises. Les partenaires locaux ont été inclus dans des groupes focaux et des ateliers ; ils ont été entendus dans le cadre d'entretiens individuels. Les missions sur un terrain particulier ont aussi été une manière de diffuser l'information à l'attention des autorités locales et nationales – en particulier les bonnes pratiques et un conseil politique adapté sur la manière de formuler et de mettre en œuvre les réformes en vue du GO.

Introduction

Dans le cadre du Projet pour un Gouvernement Ouvert en Tunisie, l'OCDE et le gouvernement tunisien ont sélectionné ensemble les gouvernorats de Sfax et Gabès, pour évaluer la mise en œuvre des politiques de promotion du Gouvernement Ouvert au niveau local. Une délégation internationale incluant des membres du Secrétariat de l'OCDE et des pairs examinateurs de Bilbao (Espagne) et de Milan (Italie), a rencontré des représentants des collectivités locales, des OSC et des entreprises locales. Ce document présente deux études de cas, expose leurs conclusions et offre des recommandations sur la manière d'améliorer les politiques et les pratiques du Gouvernement Ouvert. Il doit être lu dans le contexte de cette Revue par l'OCDE du Gouvernement Ouvert en Tunisie, dont il partage les hypothèses théoriques et la méthodologie.

La Tunisie était, avant la Révolution de 2011, un pays très centralisé, avec des mécanismes de participation, de transparence et de responsabilité limités. Le gouvernement central se trouvait tout en haut d'un réseau étendu d'échelons subordonnés et était chargé de contrôler les ressources nationales et les flux d'information. Les acteurs locaux, tels que les entreprises et les ONG, étaient entièrement dépendants des décisions du centre et exclus de toute forme de participation.

Si la Révolution a offert une opportunité de développement sans précédent, la transition se heurte à plusieurs défis. Premièrement, la division profonde qui existe entre la capitale et le reste du pays, en particulier dans les régions rurales du Centre et du Sud. Il est important de prendre en considération cet héritage dans la mesure où les disparités régionales comptent parmi les causes principales qui ont donné naissance à la Révolution. Deuxièmement, bien que cette dernière n'ait pas supprimé toutes les institutions intermédiaires, les syndicats et les organisations d'entrepreneurs s'efforcent de se doter des bons instruments pour jouer un rôle plus important en défense des intérêts des citoyens et des entreprises du pays. Troisièmement, la productivité s'effondre. Le secteur public (entreprises publiques incluses) a absorbé un grand nombre de chômeurs après la Révolution. La confiance dans la capacité du gouvernement à promouvoir la croissance économique est requise pour que le secteur privé puisse recommencer à embaucher. Quatrièmement, un grand nombre

d'ONG a vu le jour au cours des deux dernières années. Cela prouve que la société civile joue désormais un rôle plus actif dans la gouvernance nationale. La situation reste toutefois instable, et nombreuses sont les OSC qui souffrent d'un manque de capital humain et financier. Beaucoup d'entre elles dépendent totalement de la coopération internationale, ce qui affecte la portée et le champ de leur action, ainsi que leur capacité à adapter leurs activités aux besoins spécifiques de leur environnement social.

Promouvoir un Gouvernement Ouvert et distribuer la responsabilité gouvernementale entre les différents niveaux de gouvernement et les acteurs variés constitue un moyen pour s'appuyer pleinement sur l'esprit du *Printemps arabe* et sur les revendications de la Révolution tunisienne. Les données réunies lors des visites de terrain montrent que les politiques et les pratiques de Gouvernement Ouvert peuvent servir à identifier des solutions partagées et durables aux défis actuels. Cependant, ces politiques doivent être accompagnées par une réforme structurelle de la gouvernance multi-niveaux de la Tunisie. Comme il est prévu dans la nouvelle Constitution, afin de pouvoir jouer un rôle efficace sur le territoire et d'être responsables devant les citoyens, les autorités locales et régionales doivent disposer de pouvoirs plus importants, d'une autorité déléguée et d'autonomie. Au moment de la rédaction de ce rapport, le processus est toujours en cours et les intérêts locaux continueront de rencontrer des difficultés pour se faire entendre dans la capitale, au moins, jusqu'aux élections municipales qui se dérouleront très probablement en 2015.

La Tunisie peut promouvoir un développement plus inclusif, mais des problèmes demeurent

Des inégalités régionales persistantes, et notamment des taux de chômage élevés et très disparates selon les régions, figurent parmi les causes de la Révolution en 2011, qui affectent encore le pays. La géographie économique de la Tunisie est caractérisée par un clivage marqué entre la zone métropolitaine de Tunis et périphérie, et le reste du pays. Cette situation peut être considérée davantage comme un legs de l'ancien régime que comme un résultat des dynamiques démographiques. La politique de développement nationale a concentré l'investissement public dans le Nord du pays, surestimant – de manière peut-être délibérée – le potentiel de croissance endogène d'autres régions, particulièrement dans le centre et le sud du pays, aussi appelés « la Tunisie profonde ».

Le pouvoir était très centralisé et le gouvernement se situait au cœur d'un large réseau de « clients » agissant dans des institutions nationales et intermédiaires clés, dont des syndicats, des associations d'entrepreneurs, des universités, des centres de recherche, etc. Il est inutile de préciser que le

contrôle du gouvernement central sur les autorités infranationales (gouverneurs et maires) était total. Ce processus a suscité un exode rural des régions du Centre et du Sud vers Tunis ou l'étranger, avec un impact dévastateur sur les capacités et compétences locales disponibles.

La Révolution – bien qu'elle ait ralenti la performance économique de la Tunisie depuis 2011 – donne au pays une occasion sans précédent de changer son approche de la croissance économique et de favoriser un développement inclusif. Pour y parvenir, un mélange de bonne gouvernance, de confiance des citoyens et d'investissement public sera cependant nécessaire ; c'est à cette condition que le pays pourra améliorer la fourniture de services et stimuler l'investissement privé pour créer de l'emploi, notamment pour les jeunes. Le gouvernement bénéficie du soutien de la communauté internationale, ce qui fait de la Tunisie un laboratoire où s'expérimentent de nouveaux mécanismes de gouvernance susceptibles d'inspirer d'autres pays de la région MENA.

La Tunisie doit surmonter une série de difficultés pour libérer son potentiel et évoluer vers un développement et une croissance socio-économique harmonieux. En premier lieu, le pays entreprend de relancer ses mécanismes de gouvernance. Le processus politique qui a conduit à la rédaction de la nouvelle Constitution – quoique nécessaire – a suscité des incertitudes, qui ont affecté le cadre national de gouvernance, puis se sont propagées aux échelons infranationaux, où le pouvoir est encore détenu par des pouvoirs déconcentrés et des responsables non élus. En second lieu, les données fiables sur les besoins et les atouts régionaux manquent. Ceci menace le processus de prise de décision et l'allocation efficace des ressources publiques.

Mettre en place le Gouvernement Ouvert pour appuyer la transition vers la démocratie

Dans ce contexte, il est important de renforcer le rôle des populations locales, et notamment les mécanismes de transparence et de responsabilité ainsi que de participation des citoyens. Les deux études de cas présentées dans ce rapport font la preuve que le Gouvernement Ouvert pourrait appuyer et faciliter la transition du pays vers un régime politique démocratique.

En premier lieu, l'information, la consultation et une implication directe sont nécessaires au renforcement du capital institutionnel et social, et par ce moyen, de la confiance. Pour le moment, les collectivités locales ne sont pas élues, mais fondées sur l'engagement volontaire d'individus choisis parmi les plus éduqués et disponibles au sein de la population. Compte tenu de la crainte de la corruption – qui était une caractéristique de l'ancien régime –, ces collectivités locales ont - un pouvoir très limité, dans le cadre de

mandats courts ; leurs représentants sont exposés aux critiques, ce qui freine la bonne volonté des candidats à moyen-terme.

En deuxième lieu, faciliter et coordonner la participation civique est une manière de rassembler de l'information sur les besoins et les atouts locaux dans la perspective du développement. Le Gouvernement Ouvert pourrait aussi être un moyen de surmonter l'actuelle carence en données sur le potentiel économique des régions de Tunisie, et donc faciliter l'allocation des ressources publiques. Faute d'information suffisante sur les opportunités d'investissement régional, le gouvernement central préfère éviter la question des stratégies de long-terme.

Enfin, dans le cadre d'une participation et d'une responsabilité équilibrées, il serait opportun de donner de la visibilité aux bons résultats obtenus à l'échelle locale, pour entretenir l'élan en faveur du processus politique de transition vers une démocratie moderne, né de la Révolution.

Études de cas locales – Sfax et Gabès

En collaboration avec les autorités nationales, des experts internationaux et des partenaires locaux, l'OCDE a choisi les gouvernorats de Sfax et de Gabès pour y réaliser des études de cas. Ils ont été visités par une délégation internationale incluant des pairs examinateurs venus des villes de Bilbao et de Milan. Les deux études de cas régionales diffèrent du point de vue de la taille de la population, du profil industriel et du rôle joué au sein de l'économie nationale. Ceci donne la possibilité d'évaluer les défis et les opportunités en ce qui concerne le Gouvernement Ouvert à l'échelle locale, dans des contextes variés et en tenant compte des différentes fonctions qu'il peut remplir.

Malgré les différences entre ces deux cas, il a été intéressant de relever leurs caractéristiques communes; elles donnent une idée de ce qu'était la gouvernance locale sous l'ancien régime, et de son évolution au cours de la période post révolutionnaire.

- En Tunisie, la gouvernance locale était traditionnellement organisée selon un système dédoublé et parallèle, mêlant décentralisation et déconcentration du pouvoir. La colonne vertébrale de ce système était le gouverneur, nommé par le gouvernement et en charge des pouvoirs aussi bien administratifs que politiques au sein du gouvernorat. Il était le président de l'assemblée régionale formée des représentants élus par les citoyens locaux. Deux niveaux inférieurs existaient : une sorte de « province » et les municipalités. À ces deux niveaux, des agents nommés par le gouverneur et des représentants élus se partageaient les compétences : les délégués et

les maires¹. Le système « duel » était donc répliqué au niveau inférieur de l'administration.

- La Révolution a mis fin à ce système duel de gouvernance, et un autre mécanisme est encore en cours d'élaboration². Au moment de la rédaction de ce rapport, les délégués et les maires sont choisis (et non élus) parmi les citoyens éduqués qui sont volontaires pour occuper des fonctions limitées pendant une période donnée, en règle générale un an. Leur pouvoir est donc cantonné aux activités de gestion quotidienne. Dans ce contexte, et en dépit de l'esprit de réforme porté par la nouvelle Constitution, le gouverneur a vu ses pouvoirs augmenter ; il a désormais le contrôle complet des agendas politiques locaux et régionaux. En réalité, dans les situations étudiées, les gouverneurs sont très prudents quant à leur direction régionale et jouent un rôle de coordination davantage que de détermination des politiques. Le résultat est un vide de pouvoir ; les objectifs de court terme et les besoins de base sont privilégiés au détriment d'un développement durable et inclusif.
- Bien que les éléments recueillis en ce sens lors de la visite sur place soient peu nombreux, il semble que les syndicats (UGTT) et les associations patronales (UTICA) soient devenus d'importantes institutions intermédiaires, susceptibles de jouer un rôle dans le processus de transition. Les syndicats ont immédiatement soutenu la Révolution et contribué à l'organisation des manifestations. Les associations de chefs d'entreprise n'étaient pas au premier plan au début de la Révolution, mais elles s'impliquent de plus en plus dans le système de gouvernance en place. Leur appui pallierait en partie l'actuel vide du pouvoir. Elles peuvent légitimer les autorités publiques et leur offrir une plateforme pour formuler et mettre en œuvre des politiques publiques, avec les citoyens et les entreprises.
- La chute de la productivité menace la compétitivité de la Tunisie à moyen terme. Après le succès de la Révolution, il était important de réduire les troubles sociaux afin d'éviter une détérioration trop forte des institutions majeures, et de la gouvernance dans son ensemble. C'est à cette fin que le secteur public, dont les entreprises d'État manufacturières et extractives, a recruté un grand nombre de chômeurs. Ceci a affecté la productivité du travail, et pourrait modifier négativement les exportations et l'inflation à court et moyen termes.
- La participation des citoyens a fortement augmenté, mais sa portée est limitée par une faible coordination et un capital humain insuffisant³. La période de transition est caractérisée par la

formation d'un grand nombre d'OSC. Cependant, compte tenu du manque de ressources financières et humaines, d'une expérience assez limitée en matière d'implication civique, et de l'absence d'un cadre politique local qui permettrait de nourrir le débat sur les besoins et les atouts des groupes sociaux représentés, leur action se concentre principalement sur la satisfaction des intérêts les plus immédiats des communautés. La construction d'un dialogue programmatique de long terme, plus stratégique, avec les institutions locales est donc négligée. Nous avons aussi constaté que les instruments et les politiques nationaux appuyant la participation des citoyens, la lutte contre la corruption, les services d'administration électronique, etc., sont peu connus des acteurs locaux.

En résumé, les populations locales de Sfax et de Gabès semblent avoir un besoin urgent en biens publics, institutions intermédiaires et politiques de développement socio-économique. Plus encore, elles ont besoin d'une vision d'avenir et d'une arène ouverte au sein de laquelle discuter et définir cette vision. Dans ce contexte, le Gouvernement Ouvert pourrait représenter une plateforme utile à partir de laquelle les autorités publiques, le milieu des entrepreneurs et la société civile pourraient formuler ensemble une idée commune de leur futur.

Point sur Sfax

Sfax est un gouvernorat du centre du pays, qui compte un million d'habitants, soit 10 % de la population nationale. La capitale du gouvernorat est la ville de Sfax, qui est la deuxième ville du pays. Le gouvernorat de Sfax est l'un des pôles de croissance de la Tunisie ; il produit plus de 20 % du PNB national. Ceci s'explique par la présence d'entrepreneurs dynamiques et d'un port développé. Les principales activités économiques sont le commerce, la vente au détail, la pêche, l'agriculture (dont une production importante d'huile d'olive) et la production de phosphate. Sfax est aussi un centre éducatif majeur en Tunisie. L'Université locale accueille plus de 45 000 étudiants.

Malgré son rôle majeur dans l'économie nationale, Sfax a été pénalisé par l'ancien régime, et notamment par la stratégie de développement nationale qui concentrait l'investissement public sur Tunis et la côte septentrionale. Du fait de ce legs, et quoique plateforme économique importante, Sfax a peu bénéficié d'investissements dans l'infrastructure des transports et – de manière plus générale – les biens publics. Le gouvernement central a aussi entravé son accès au commerce et aux réseaux internationaux. Selon les acteurs locaux, le gouvernement national

défavorisait délibérément Sfax pour éviter la création d'un milieu d'entrepreneurs large, organisé et revendicatif, qui aurait pu défier le pouvoir central.

En 2010, avant la Révolution, Sfax a mis en place un plan de développement régional, englobant la ville Sfax et plusieurs municipalités satellites. Le plan, appelé Grand Sfax 2016, était appuyé par la Banque Mondiale et *Cities Alliance*, ainsi que par les entrepreneurs locaux. Son objectif était de relancer la compétitivité régionale en identifiant des moteurs économiques et des opportunités d'investissement. La stratégie a été élaborée en étroite collaboration avec les municipalités et les acteurs locaux, comme l'Université, qui ont ainsi eu la possibilité d'influencer l'agenda d'investissement, contournant le processus de décision centralisé arbitraire, caractéristique de la Tunisie de l'ancien régime. Le vide du pouvoir actuel, et en particulier l'absence de responsables locaux élus, a néanmoins entravé la mise en œuvre de ce plan de développement.

Selon des interlocuteurs locaux, l'investissement public en appui au développement régional est insuffisant et a même décliné. En Tunisie, c'est le gouvernement central qui affecte les fonds aux gouvernorats. Les transferts nationaux sont utilisés surtout pour la fourniture de services élémentaires, et secondairement pour promouvoir le développement. Mais faute de statistiques régionales, les financements permettent rarement de satisfaire les besoins réels des populations locales. Sfax dispose aussi de ses propres revenus fiscaux, à hauteur environ de 27 millions dollars américains par an. Ces ressources sont aujourd'hui principalement utilisées pour couvrir les coûts de fonctionnement qui ont connu une explosion après l'absorption de nombreux chômeurs par le secteur public. Par conséquent, il reste peu d'argent pour le développement régional.

Dans ce contexte, le milieu des entrepreneurs locaux serait susceptible de jouer un rôle plus actif et d'investir davantage dans le développement régional. Les partenariats public-privé (PPP) pourraient favoriser cette participation directe, et en permettre la coordination. Le cadre réglementaire existant ne permet cependant pas d'utiliser des PPP. Compte tenu du manque de confiance et de la crainte de la corruption, les citoyens ne sont pas favorables à un tel investissement du secteur privé. Le gouverneur récemment nommé – choisi par le gouvernement central dans le souci de fournir au gouvernorat une direction neutre et responsable – pourrait jouer un rôle majeur dans la coordination de l'action des différents groupes locaux, en fournissant aux citoyens la possibilité de contrôler l'investissement public réalisé dans la région (transparence), et en favorisant des PPP responsables.

La participation des citoyens s'est en général accrue depuis la Révolution, à Sfax. Faute de données, il n'est pas possible de quantifier cette implication croissante dans les ONG et les organisations de citoyens. Les interlocuteurs locaux, cependant, insistent sur la variété des rôles que ces dernières jouent dans le nouveau cadre de gouvernance, ainsi que sur la portée plus large de leur action sous le nouveau régime. L'efficacité et l'impact de la participation civique restent toutefois contraints par des ressources humaines insuffisantes, et plus généralement, par le manque de coordination. Les acteurs locaux mettent en avant le besoin d'améliorer l'investissement régional dans le capital social, pour aider les citoyens à mieux identifier les problèmes communs et coopérer en vue de leur résolution. Le nouveau gouverneur peut là encore mettre en place des processus de consultation publique pour aider les organisations à formuler et coordonner leurs demandes et leur participation à l'élaboration des politiques.

Point sur Gabès

Le gouvernorat de Gabès est situé sur la côte méditerranéenne, dans le sud du pays. Il compte environ 320 000 habitants et sa capitale, Gabès, environ 160 000. La région est rurale et assez éloignée du reste du pays ; elle symbolise le clivage urbain/rural marqué, caractéristique de la Tunisie.

L'économie locale est fondée sur la transformation des phosphates et les raffineries pétrolières. Depuis les années 1970, le gouvernement central y a développé l'un des principaux pôles industriels du pays. Il a permis la création de plus de 8 000 emplois, et permis le développement des infrastructures de transport locales. Mais la région n'a reçu aucune compensation, financière ou autre, pour la perte de ses activités manufacturières.

Faute de transparence et de surveillance publique, le pôle industriel a affecté la compétitivité des autres activités économiques locales, et provoqué une détérioration progressive de la qualité de vie dans la région. Du fait de la concurrence sectorielle pour les salaires, d'abord, l'agriculture et la pêche, activités traditionnelles de la région, ont soudainement perdu leur capacité d'attirer et de retenir la main d'œuvre. Ces secteurs ont aussi subi les retombées d'une grave pollution provoquée par les usines chimiques. Pendant près de 40 ans, les usines de transformation des phosphates ont par exemple rejeté directement leurs déchets dans la mer, provoquant la disparition des ressources maritimes, en même temps que la pollution de terres agricoles de valeur. La pollution a frappé la population locale et causé – selon les interlocuteurs locaux – une augmentation marquée de la mortalité maternelle dans la région de Gabès.

La possibilité pour les citoyens d'avoir accès à une information fiable sur la qualité environnementale dans la région est un des effets principaux de la Révolution. Des entretiens menés pendant la mission d'évaluation ont indiqué que le gouvernement central aurait publié des statistiques et des analyses falsifiées sur les taux de pollution dans la région. La Révolution a changé cet état de fait. Cette dissimulation avait pour objectif de protéger la compétitivité des usines de phosphate (dont la production est exportée) et d'éviter la mise en œuvre de politiques environnementales complexes et coûteuses pour réduire la pollution au niveau régional. Ce manque d'information a bien sûr réduit à néant la possibilité pour les citoyens de participer à la formulation des politiques locales.

Les habitants de Gabès ont aujourd'hui conscience de la gravité de la pollution, et cherchent activement des solutions pour préserver les emplois tout en améliorant la pérennité environnementale des installations industrielles. Le gouverneur de la région joue un rôle important dans ce processus. L'influence réduite du gouvernement central et l'absence de pouvoirs locaux élus donnent au gouverneur le statut de principal pouvoir de la région. C'est donc lui qui a la responsabilité de trouver une solution au problème complexe généré par l'industrie de transformation des phosphates. Compte tenu de la complexité de la question, il a décidé d'impliquer les habitants dans une discussion ouverte sur la situation et les solutions envisageables.

Le gouverneur a donc organisé une table ronde impliquant les entrepreneurs, les syndicats et les organisations de citoyens afin de définir une feuille de route locale. Bien que cette table ronde n'ait eu lieu que très récemment, et qu'il soit donc impossible d'évaluer son impact, elle est devenue une « institution intermédiaire » importante à Gabès ; elle a mobilisé la société civile, syndicats et associations d'entrepreneurs inclus. Comme évoqué ailleurs dans cette annexe, l'impression qui ressort est que cette table ronde pourrait devenir un forum où discuter de la stratégie de développement régional.

Principales conclusions et recommandations

- **Sfax** : Le gouvernorat de Sfax génère une partie importante du PIB national. Sa population s'élève à environ 1 million. La capitale régionale est la ville de Sfax (300 000 habitants). L'économie locale dépend de la pêche, de la transformation du phosphate et d'activités tertiaires. L'université locale compte quelque 45 000 étudiants. Mais le potentiel économique de cette région est entravé par le manque d'infrastructures de transport (logistique) et d'autres services clés. Le gouvernorat et la municipalité de Sfax ne bénéficient que de

ressources publiques faibles, lesquelles sont toujours centralisées et envoyées aux gouvernements régionaux sous la forme de crédits affectés. En conséquence, il est difficile d'adapter l'investissement public aux besoins régionaux. La communauté d'affaires est prête à investir pour combler les manques actuels. Mais il n'existe pas d'instrument pour mettre en œuvre des partenariats public-privé (PPP), qui sont en outre perçus de manière négative par les citoyens en raison d'un manque général de confiance (crainte de la corruption). La faible dotation en capital social est aussi évidente lorsqu'il s'agit de la participation citoyenne, qui n'est que rarement forte et organisée. À Sfax, un Gouvernement Ouvert pourrait aider à générer la confiance et restaurer la confiance entre collectivités locales et OSC, ainsi qu'entre les OSC elles-mêmes. Cette démarche pourrait aussi faciliter la mise en place de partenariats publics-privés (PPP).

- **Gabès** : Le gouvernorat de Gabès (320 000) accueille un grand pôle industriel spécialisé dans la transformation du pétrole et du phosphate. Ce pôle a été créé dans le cadre d'une politique nationale dans les années 1970. Le but était d'améliorer l'industrie manufacturière en Tunisie. L'investissement a créé 8 000 emplois dans la région, mais l'impact sur l'environnement a été dévastateur et les activités traditionnelles telles que l'agriculture et la pêche ont été affectées par la pollution. Aujourd'hui, la région affiche des taux de mortalité maternelle supérieurs à la moyenne. Depuis la Révolution, les citoyens ont eu accès à des informations fiables sur la situation locale, et ont commencé à chercher une solution commune pour faire face à la pollution tout en préservant l'emploi local au pôle industriel. Le gouverneur a soutenu ce processus en organisant une table ronde avec des représentants d'ONG locales, de la communauté d'affaires, des autorités nationales et d'autres acteurs clés. Malgré la tenue récente de cette table ronde, elle est d'ores et déjà devenue une « institution intermédiaire » importante et mobilise la société civile. Il en ressort l'impression que cette table ronde pourrait aussi devenir un forum où une vision du développement régional s'inscrirait dans l'agenda plus large du Gouvernement Ouvert. À Gabès, un Gouvernement Ouvert peut donc être essentiel pour permettre d'assurer la viabilité environnementale tout en protégeant les emplois locaux, ce qui est de loin la principale priorité des autorités comme des OSC locales.

Encadré A.2. Bonnes Pratiques de la Ville de Milan en Italie

La participation est sûrement l'une des caractéristiques clés de la stratégie politique de Milan, y compris en matière de mise en œuvre du Gouvernement Ouvert. Dans ce contexte, la Ville de Milan s'est engagée dans plusieurs processus participatifs avec les partenaires, afin de formuler les politiques et les pratiques conjointement avec le secteur privé et les organisations de la société civile.

Un exemple est fourni par le processus de participation « Audition publique : vers une stratégie municipale intelligente pour Milan », entamé en avril 2013 et encore en cours. Il s'agit d'une procédure de consultation incluant les grandes industries, les PME, les universités, les organisations financières, les citoyens, les ONG et les organisations communautaires. L'objectif est de produire une politique locale (stratégie politique et plan directeur administratif) sur la manière de transformer Milan en une ville intelligente, inclusive et au développement durable. Les acteurs locaux sont impliqués dans une analyse de la plupart des plans stratégiques de la municipalité, pour identifier à partir de là des « objectifs intelligents » pour les dix prochaines années. Les partenaires ont en outre été rassemblés lors d'un forum municipal en avril, et sont aujourd'hui répartis dans des groupes de travail thématiques (GT) sur diverses questions : la mobilité, l'environnement, l'économie, la population, les conditions de vie, la gouvernance et l'Expo 2015.

Ce processus est coordonné par la municipalité et par la Chambre de commerce de Milan ; il devrait durer jusqu'en mars 2014. Les partenaires sont invités à participer aux GT par l'équipe du projet Ville intelligente en collaboration avec les différentes directions administratives (la Direction centrale pour la mobilité et l'environnement, en ce qui concerne le GT Mobilité intelligente, la Direction des affaires sociales, pour le GT Population intelligente, etc.). Les critères de sélection varient selon les GT. Normalement, les organisations sont invitées lorsqu'elles ont pris part à l'événement public d'avril 2013 (l'événement était ouvert à tous et plus de 1 000 acteurs ont été invités), lorsqu'elles se sont abonnées au bulletin *Ville intelligente*, lorsqu'elles ont une direction ou un bureau Ville intelligente (notamment en ce qui concerne le secteur privé), lorsqu'elles ont été en contact avec des administrations locales sur des questions « intelligentes », lorsqu'elles ont manifesté leur intérêt pour la procédure d'Audition publique, ou encore lorsqu'elles sont impliquées dans des « projets intelligents ». Certains partenaires ont par ailleurs été systématiquement invités à rejoindre les GT, comme la Région Lombardie, les partenaires technologiques de l'EXPO universelle 2015, la Fondazione Cariplo (principale fondation bancaire milanaise), le « tiers secteur » local Forum (une plateforme pour les organisations de la société civile).

Encadré A.2. Bonnes Pratiques de la Ville de Milan en Italie (suite)

Les GT se réunissent pendant 3 ou 4 heures dans des lieux mis à leur disposition par la municipalité ou la Chambre de commerce. Les discussions sont modérées par deux facilitateurs choisis à cette fin par l'administration locale. À la suite de la réunion physique, un rapport est adressé aux participants qui peuvent y réagir, le commenter ou le corriger par mail.

Sur la base de ces rapports, la municipalité et la Chambre de commerce, assistées par une équipe technique d'experts, rendront publique la stratégie de la Ville qui devra ensuite être adoptée par le gouvernement local (giunta comunale). L'assesseur du Conseil (assessore) responsable de l'Innovation, de la recherche, du travail, des villes intelligentes et de l'agenda numérique, est responsable de la procédure d'Audition publique pour la Ville de Milan. Elle a déjà rendu publique une délibération de lancement de la procédure adoptée par le gouvernement local en février 2013. À la fin du processus, une stratégie de la Ville et un nouveau modèle de gouvernance pour Milan Ville intelligente seront annoncés et présentés à tous les citoyens. L'objectif ultime sera de décliner la stratégie politique en objectifs administratifs « intelligents », que les différentes directions adopteront et tenteront d'atteindre.

Source : Cabinet du Maire de Milan (2013), interview avec Caterina Sarfatti, Affaires Internationales, Italie.

Notes

1. En Tunisie, les maires étaient directement élus par les citoyens, à l'exception du maire de Tunis, qui était nommé par le gouvernement central et avait un statut de ministre. Il est utile de noter que le gouverneur était chargé de la coordination de l'action des maires du gouvernorat.
2. L'expérience internationale en matière de révolutions et de changements politiques rapides montre que ces changements sont suivis par une période d'incertitude politique et d'instabilité relatives, au cours de la transition vers d'autres formes de gouvernement. Le cas de la Tunisie le confirme.
3. Selon les acteurs tunisiens, les organisations de citoyens étaient assez nombreuses sous l'ancien régime. Mais plusieurs d'entre elles étaient financées et parfois directement influencées, voire contrôlées, par le gouvernement.

Annexe B

La collaboration entre l'OCDE et la Tunisie en matière de Gouvernement Ouvert

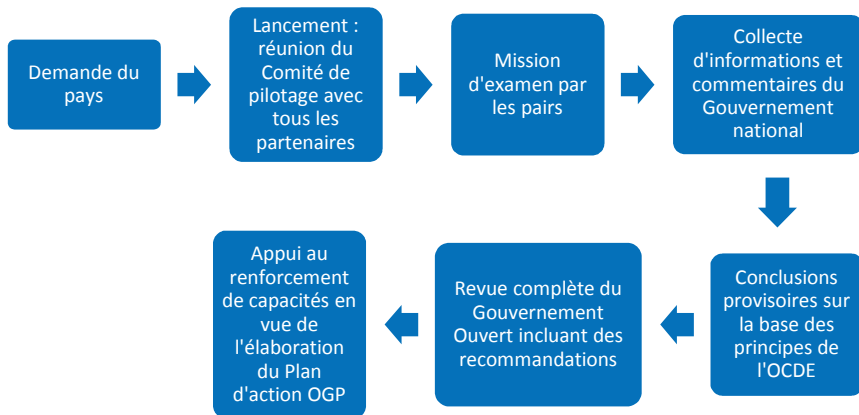
Cette Revue de l'OCDE du Gouvernement Ouvert (RGO) est fondée sur la méthodologie d'examen par les pairs de l'OCDE (www.oecd.org/fr/examenparlespairs/). Le recours au processus inclusif et consultatif qui consiste à fournir l'examen et le conseil des pairs, a dans ce cas été souhaité par la Tunisie, en appui à la formulation et la mise en œuvre des réformes en vue du Gouvernement Ouvert. Cette demande se basait, en premier lieu, sur la participation de la Tunisie au Programme MENA-OCDE pour la gouvernance, en appui au dialogue politique entre les pays MENA et OCDE et aux réformes de la gouvernance publique dans la région MENA, et, en second lieu, sur l'intention de la Tunisie de rejoindre le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert.

L'OCDE a appuyé la réforme de la gouvernance en Tunisie pendant plus de dix ans, depuis le lancement du Programme MENA-OCDE pour la gouvernance en 2004. La coopération entre l'OCDE et la Tunisie sur le Gouvernement Ouvert a été officiellement lancée lors de la première réunion du Comité de Pilotage (devenu Commission Consultative Mixte aujourd'hui) sur le Gouvernement Ouvert (CPGO) le 15 avril 2013. Le Comité de pilotage a été créé pour coordonner l'agenda tunisien sur le Gouvernement Ouvert et la coopération avec le Projet OCDE Gouvernement Ouvert. Le Comité de pilotage inclut des représentants du gouvernement, de la société civile et de l'Assemblée tunisiens.

La Revue OCDE du Gouvernement Ouvert est le résultat d'une collecte extensive de données sur les politiques et pratiques actuelles de la Tunisie dans ce domaine, réalisée par le Secrétariat de l'OCDE, en collaboration avec le gouvernement tunisien. Celle-ci est complétée par l'expertise d'une équipe de pairs examinateurs venus de Belgique, d'Espagne et de Suisse, qui ont pris part dans la collecte des informations sur place et ont fourni des contributions importantes à la rédaction de ce rapport. L'équipe d'examen a rencontré, outre les membres du Comité de pilotage, des représentants des institutions locales tunisiennes, des organisations de la société civile (c'est-à-dire des organisations non gouvernementales, des syndicats, des réseaux

associatifs, des militants, des universitaires, etc.) et du secteur privé lors d'une série d'entretiens approfondis. L'information rassemblée a permis de comparer les politiques nationales aux bonnes pratiques, principes et normes de l'OCDE. Les faits contenus dans les conclusions provisoires ainsi que dans le texte final ont été vérifiés avec le Comité de pilotage. Le processus d'examen par les pairs de l'OCDE a abouti à ce document et à une série de séminaires de renforcement des capacités pour en diffuser les conclusions et les recommandations, et appuyer l'élaboration du Plan d'action de l'OGP tunisien.

Graphique B.1. Synthèse des étapes du processus d'appui du projet GO de l'OCDE à l'initiative GO de la Tunisie



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

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

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Le gouvernement ouvert en Tunisie

Sommaire

Évaluation et recommandations

Introduction

Chapitre 1. Le Centre du Gouvernement en Tunisie

Chapitre 2. L'engagement civique en Tunisie

Chapitre 3. La transparence budgétaire en Tunisie

Chapitre 4. Les politiques publiques tunisiennes pour l'intégrité du secteur public

Chapitre 5. Les technologies et le Gouvernement Ouvert en Tunisie

Annexe A. Le Gouvernement Ouvert à l'échelle locale en Tunisie : Deux études de cas

Annexe B. La collaboration entre l'OCDE et la Tunisie en matière de Gouvernement Ouvert

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227170-fr>.

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

