



**MAPS**

Methodology for Assessing  
Procurement Systems

# ASSESSMENT OF TUNISIA PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

2019



**METHODOLOGIE D'EVALUATION DES SYSTEMES DE PASSATION DE MARCHÉS  
PUBLICS (MAPS)**



**REPUBLIQUE DE TUNISIE**

**EVALUATION DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS**

**RAPPORT D'ÉVALUATION**

**Volume I**

**27 mars 2023**

**HAICOP**

HAUTE INSTANCE DE LA  
COMMANDE PUBLIQUE | الهيئة العليا  
للاطلب العمومي



**BANQUE  
MONDIALE**

© 2023 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

1818 H Street NW

Washington DC 20433

Telephone: 202-473-1000

Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy, completeness, or currency of the data included in this work and does not assume responsibility for any errors, omissions, or discrepancies in the information, or liability with respect to the use of or failure to use the information, methods, processes, or conclusions set forth. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Nothing herein shall constitute or be construed or considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of The World Bank, all of which are specifically reserved.

### **Rights and Permissions**

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank

Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

## Remerciements

Ce rapport a été préparé avec l'appui du Fonds fiduciaire multi-bailleurs du Partenariat mondial pour les marchés publics (GPP MDTF), un fonds administré par la Banque mondiale pour soutenir les réformes des marchés publics aux niveaux mondial et national. Le GPP MDTF est mis en œuvre grâce aux généreuses contributions de la Commission européenne (CE), de l'Agence française de développement (AFD), du Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas (MAE) et du Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO).

Un vif remerciement est adressé à tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport à savoir :

- Les membres du comité de pilotage et de l'équipe d'évaluation.
- L'équipe de coordination et de la logistique de la HAICOP
- Tous les participants au processus d'évaluation.

## TABLE DE MATIERES

<b>Rapport synthétique</b> .....	7
<b>RAPPORT PRINCIPAL</b> .....	21
<b>1. INTRODUCTION</b>	21
<b>2. ANALYSE CONTEXTUELLE DU PAYS</b>	24
<b>2.1. Situation économique, politique et géostratégique</b>	24
<b>2.2. Le Système de Passation des MP et ses relations avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique</b>	27
<b>2.3. Objectifs de politique nationale et de développement durable</b>	29
<b>2.4. Initiatives de réforme de la Passation des Marchés Publics</b>	31
<b>3. EVALUATION</b>	33
<b>3.1. Pilier I- Cadre Législatif, Règlementaire et Politique</b>	33
<b>3.2. Pilier II- Cadre Institutionnel et Capacité de Gestion</b>	47
<b>3.3. Pilier III. Activités d'acquisition publique et pratiques du Marché</b>	65
<b>3.4 Piler IV- Responsabilité, Intégrité et Transparence du Système de Passation des Marchés Publics</b>	78
<b>4. RECOMMANDATIONS CONSOLIDEES</b>	101
<b>5. AXES STRATEGIQUES DE REFORME</b>	111
<b>6. PLAN D'ACTION STRATEGIQUE</b>	116
<b>7. MESURES DE VALIDATION</b>	116

---

### **Volume II : Matrice d'analyse détaillée des indicateurs des piliers I, II, III et IV**

Couvre les critères d'évaluation, l'analyse qualitative, l'analyse quantitative, l'analyse des lacunes, les risques et signaux d'alertes, la contribution initiale aux recommandations selon le modèle MAPS standard

### **Volume III : Annexes**

- Annexe 1 – Composition du Comité de pilotage et de l'Equipe d'évaluation et liste des rapporteurs
- Annexe 2 - Chronogramme des rencontres de l'équipe d'évaluation et de dissémination
- Annexe 3 – Rapport de synthèse de l'atelier du 01 au 04 Février 2022
- Annexe 4 – Plan d'action stratégique
- Annexe 5 - Liste des documents consultés

**Les volumes II et III sont joints en tant que documents distincts du corps du rapport.**

## Acronymes

ATCP	Association Tunisienne des Contrôleurs Publics
ADEB	Système d'Aide à la Décision Budgétaire
ALECA	Accord de Libre Echange Complet et Approfondi
ANCE	Agence Nationale de Certification Electronique
CCAG	Cahiers des Clauses Administratives Générales
CCAP	Cahiers des Clauses Administratives Particulières
CCTG	Cahiers des Clauses Techniques Générales
CCTP	Cahiers des Clauses Techniques Particulières
CCE	Comité des Contrôleurs d'Etat
CCRAL	Comité Consultatif de Règlement Amiable des Litiges
CEFAD	Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation
CENAFIF	Centre National de Formation de Formateurs et d'Ingénierie de Formation
CGDEAF	Contrôle Général des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières
CGCDP	Comité Général de Contrôle des Dépenses Publiques
CGF	Contrôle Général des Finances
CGSP	Contrôle Général des Services Publics
CIFODECOM	Centre d'Information de Documentation et d'Etudes en technologies des Communications
CNCP	Conseil National de la Commande Publique
CNCS	Comité National de Coordination et de Suivi
COSEM	Comité de Suivi et d'Enquête des Marchés Publics
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DMP	Décret des Marchés Publics
EPNA	Etablissements Publics à caractère Non Administratifs
HAICOP	Haute Instance de la Commande Publique
HCCAF	Haut Comité de Contrôle Administratif et Financier
INLUCC	Instance de Lutte contre la Corruption
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONMP	Observatoire National des Marchés Publics
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPM	Plan de Passation des Marchés
PPP	Partenariat Public-Privé
TUNEPS	Système Tunisien d'Achats en Ligne

## Remerciements

Ce rapport a été préparé avec l'appui du Fonds fiduciaire multi-bailleurs du Partenariat mondial pour les marchés publics (GPP MDTF), un fonds administré par la Banque mondiale pour soutenir les réformes des marchés publics aux niveaux mondial et national. Le GPP MDTF est mis en œuvre grâce aux généreuses contributions de la Commission européenne (CE), de l'Agence française de développement (AFD), du Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas (MAE) et du Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO).

Un vif remerciement est adressé à tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport à savoir :

- Les membres du comité de pilotage et de l'équipe d'évaluation.
- L'équipe de coordination et de la logistique de la HAICOP
- Tous les participants au processus d'évaluation.

# Rapport synthétique

## Contexte

Le présent rapport présente le résultat de l'évaluation du système des marchés publics de la République de Tunisie réalisée en 2018 par une équipe d'évaluateurs nationaux constituée de représentants de l'Etat, du secteur privé et de la société civile, appuyée par deux consultants mis à disposition par la Banque mondiale. L'approche utilisée à cet effet est basée sur l'application d'indicateurs préconisée par la Méthodologie d'Evaluation des Systèmes de Passation des Marchés, communément appelée « MAPS II<sup>1</sup> », telle que révisée en 2018 suite aux efforts collectifs de nombreuses parties prenantes de la communauté de bailleurs de fonds, du secteur privé etc.

L'évaluation a fait l'objet d'une série de réunions de travaux de groupes et de plénières organisées du 09 au 11 janvier 2019 et du 25 au 28 mars 2019. Ces travaux ont permis de valider une première version du rapport d'évaluation MAPS lors d'une session plénière en date du 30 avril 2019. Ce premier projet de rapport a été distribué aux différentes parties prenantes qui ont participé à l'évaluation pour examen et commentaires avant validation et soumission à la Banque mondiale. Cependant, cette dynamique a été interrompue par des facteurs exogènes, notamment la pandémie COVID-19. En effet, la Tunisie a été frappée par cette crise sanitaire au début de 2021, qui a créé comme ailleurs dans le monde, de graves perturbations dans le fonctionnement de l'administration publique.

Le processus d'examen vers la finalisation du rapport d'évaluation a été ralenti pour ne reprendre véritablement qu'en octobre 2020. À cet effet, la Banque mondiale a recruté un expert des marchés publics pour effectuer un examen approfondi du rapport, y compris les recommandations, proposer les ajustements nécessaires pour s'aligner sur les principales conclusions, suggérer une reformulation ou une réécriture du rapport si nécessaire.

La validation finale du rapport a été effectuée par le Comité de pilotage lors d'un atelier organisé en février 2022 où le projet rapport final a été présenté en plénière à un panel élargi de participants (environ 180 personnes) y compris des bailleurs de fonds internationaux. Le but était de mettre à jour et préciser et intégrer l'ensemble des commentaires formulés en 2019 et 2020, et réconcilier les divergences concernant les résultats de l'évaluation. La finalisation du rapport a bénéficié de l'incorporation de commentaires reçus dans le cadre du processus de contrôle qualité par les pairs avant d'être soumis au Groupe consultatif technique (TAG) du MAPS, et au Secrétariat MAPS avant sa validation formelle.

Il convient de mentionner que la portée de l'évaluation MAPS-II était basée sur la révision du décret sur la passation des marchés No.1039 de 2014 et d'autres réglementations en vigueur au moment de l'évaluation en 2019. Tout développement ultérieur, y compris la rédaction d'une nouvelle loi sur la passation des marchés publics (en cours) n'entre pas dans le cadre de cette évaluation. L'évaluation MAPS-II, est non seulement pertinent mais nécessaire pour que le gouvernement tunisien poursuive les réformes dans le domaine des marchés publics. En effet, les

---

<sup>1</sup> En anglais : "Methodology for Assessing Procurement Systems"

recommandations contenues dans le rapport d'évaluation constituent le fondement de la réforme du cadre réglementaire de la passation des marchés en Tunisie. **Objectif de l'Evaluation**

Les objectifs de l'évaluation MAPS II en Tunisie ont pris en compte les changements intervenus dans la commande publique nationale depuis la dernière évaluation effectuée en 2012 et le besoin de mettre à jour le plan d'action adopté à l'époque. L'objectif principal a été d'obtenir une vue globale, claire et exacte de l'état actuel et du fonctionnement du système de la commande publique tunisienne, afin de créer un cadre de référence pour la poursuite de la réforme de la commande publique à moyen et à long terme. Plus spécifiquement, l'exploitation des résultats de l'évaluation devrait permettre au pays de mettre en œuvre un programme visant à :

- Se rapprocher davantage des bonnes politiques et pratiques internationales dans le domaine de la commande publique
- Améliorer la gouvernance des marchés publics notamment quant aux procédures, aux modes de passation, aux modalités d'exécution, au contrôle ainsi qu'à la mise en œuvre des outils préexistant, notamment le système d'achats publics en ligne
- Améliorer la gestion des recours dans le cadre des marchés publics et renforcer l'indépendance du cadre institutionnel correspondant
- Renforcer le dispositif national de prévention et de la lutte contre la corruption dans le domaine des marchés publics
- Réorganiser le cadre institutionnel de la commande publique pour une meilleure définition du fonctionnement, des rôles et responsabilités des différents organes en charge de la mise en œuvre, du contrôle et de la régulation de la commande publique.
- Concevoir et mettre en œuvre une stratégie nationale de renforcement des capacités du cadre institutionnel des marchés publics
- Appuyer la politique de régionalisation et de décentralisation de l'administration publique

La finalité de cet exercice est de formuler des propositions à ce propos au Gouvernement et au Parlement Tunisien afin de renforcer la transparence, l'efficacité et l'intégrité ainsi que le développement d'un système d'achat durable.

## **Résultats de l'évaluation**

Le système de passation des marchés publics de la Tunisie est globalement fonctionnel et est régi par un cadre juridique qui intègre l'essentiel des principes de la commande publique tels que consacrés par les bonnes pratiques internationales. Cependant, il existe de nombreux domaines d'amélioration potentiels, liées aux insuffisances du cadre juridique (éparpillement des textes) et institutionnel (duplications et incompatibilités fonctionnelles). A cela s'ajoutent celles liées à la capacité de gestion, le manque de professionnalisation et d'approche stratégique de la fonction d'achat public, le peu de considération accordée dans la pratique à l'achat public durable, l'obsolescence et la gamme limitée de documents-types et guides opérationnels disponibles, l'utilisation limitée du potentiel offert par la technologie (comme outil de gestion et d'analyse du système, les lacunes dans la gestion des contrats, le déséquilibre des contrôles internes par rapport

à la rapidité et l'efficacité, l'ineffectivité des mesures de soutien du Marché, et du dispositif de lutte contre la corruption.

Les principaux constats ont été regroupés par piliers selon leurs thématiques respectives conformément au cadre analytique de la MAPS, et sont présentées ci-après :

### ***Pilier I- Cadre législatif, réglementaire et politique***

Le cadre juridique des marchés publics est régi par une multitude d'instruments législatifs et réglementaires qui, pris un par un, se rapprochent des principes essentiels de la « bonne » commande publique, tels que codifiés dans les textes de l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC ou de la loi-type de l'UNCITRAL. Cependant, le nombre et la diversité de ces éléments rendent difficile une application simple, claire, cohérente et efficace de ces principes.

De manière générale, l'évaluation a relevé un certain éparpillement des textes législatifs et réglementaires, avec une absence d'une hiérarchie claire entre eux ; engendrant ainsi des lacunes et des chevauchements. Il a notamment été constaté des possibilités de progression en matière d'introduction des méthodes adaptées de passation des marchés et au niveau de l'attention à apporter à la qualité des biens, des travaux et des services commandés et à leur durabilité. De même, il serait utile de compléter les documents standard de référence, y inclure les démarches à suivre et les modèles de dossiers d'appel d'offres et de contrats, ainsi que de les rendre plus clairs et plus accessibles.

Ce dispositif juridique est affaibli par l'absence de mise à jour en temps opportun des procédures opérationnelles, ou leur non-conformité avec la réglementation des marchés publics. C'est ainsi que la généralisation de l'utilisation du système des achats électroniques TUNEPS a entraîné des divergences entre les procédures matérielles et les procédures immatérielles. Se pose également la question de la transparence à travers une meilleure dissémination de la doctrine de la HAICOP qui s'exprime à travers les prises de position de l'Observatoire National des Marchés Publics (ONMP), les avis de la Commission Supérieure de Contrôle et d'Audit des Marchés Publics (CSCAMP) et les décisions du Comité de Suivi et d'Enquête des Marchés Publics (COSEM), qui ne sont présentement ni répertoriés, ni publiés.

Enfin, le cadre juridique actuellement en vigueur n'est pas uniformément établi pour toutes les autorités publiques. En effet, les acheteurs publics tels que définis par l'article 3 du DMP ne sont pas tous soumis à la réglementation régissant les marchés publics. En outre, les contrats de concessions, de partenariat public et privé et la délégation de service public locale sont soumis chacun à son propre régime juridique, différent de celui des marchés publics, alors que ces contrats obéissent à des principes similaires et nécessitent une certaine harmonisation de leur régime juridique.

### ***Pilier II- Cadre institutionnel et capacité de gestion***

Le cadre institutionnel des marchés publics comprend un grand nombre d'instances leurs compétences et leurs attributions se chevauchent et ne correspondent pas entièrement aux exigences d'une bonne gouvernance et d'une meilleure gestion des deniers publics. Il existe une

ambiguïté dans la répartition des rôles des différents intervenants et une absence de séparation des fonctions de passation, de contrôle et de régulation. Cette dernière fonction nécessite une réorganisation et un renforcement de capacité afin de mieux correspondre aux exigences de la régulation des opérateurs économiques. L'état actuel du cadre institutionnel nuit à l'efficacité de ses interventions et crée des conflits des rôles au sein de certaines institutions.

Le système de passation des marchés publics n'est pas bien intégré dans le système de gestion des finances publiques. En effet, bien que la réglementation des marchés publics fasse obligation aux acheteurs publics d'élaborer un plan prévisionnel des marchés (PPM), les programmes de passation des marchés découlent du budget plutôt que de servir de base à son élaboration. De même, il n'existe pas de rétro-information en vue de la certification de l'exécution du budget, comprenant des informations sur la réalisation des gros marchés, avec les écarts entre les projets réalisés et les projets inscrits dans le PPM. Par ailleurs, les opérations de trésorerie relatives aux paiements au titre des marchés ne sont pas exécutées à temps en dépit de la stipulation réglementaire qu'aucune demande de soumission d'offres/de propositions ne doit avoir lieu sans la certification que les fonds sont disponibles. Enfin, la budgétisation reste strictement annuelle sans perspective pluriannuelle de dépenses pour tenir compte des programmes dont l'exécution s'étale sur les années à venir.

L'acquisition électronique (TUNEPS) est largement utilisée dans le pays à tous les niveaux du gouvernement (pour les achats au-dessus des seuils réglementaires de passation). En plus de TUNEPS, Le pays dispose de plusieurs systèmes permettant d'accéder aux informations relatives aux processus de passation et de gestion des marchés publics, avec le soutien de la technologie. Cependant ces systèmes ne sont pas interconnectés et génèrent ainsi des données fragmentaires qui ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble, ni une analyse des tendances et du rendement du système de passation des marchés. Il faut également déplorer le manque de ressources nécessaires pour accompagner la généralisation du système, notamment pour assurer une formation adéquate permettant l'ensemble des parties prenantes d'utiliser TUNEPS avec la fiabilité et l'efficacité requises.

Le potentiel de développement et d'amélioration du système tunisien de passation des marchés publics est également handicapé par l'absence (i) de programmes de formation qui répondent aux besoins du système national et, (iii) de cadre d'évaluation institutionnalisé des performances des opérations de passation de marchés et des personnels en charge de la fonction achat.

### ***Pilier III- Activités d'acquisition publique et pratiques du marché***

L'indisponibilité de données exhaustives sur la manière dont les principes, règles et procédures de passation des marchés sont mis en œuvre en pratique, a été préjudiciable à l'évaluation du pilier III. Malgré tout, l'expérience des évaluateurs basée sur leur vécu quotidien, a comblé en partie les insuffisances dans la collecte et l'archivage de l'information concernant les activités d'acquisition et la pratique du marché. L'évaluation a ainsi permis d'observer un certain nombre de traits caractéristiques des pratiques en vigueur qui sont résumées ci-après.

La réglementation des marchés publics est très laconique en matière de planification de la passation des marchés publics et les acheteurs publics ont souvent des compétences limitées en la matière.

On note également le non-respect de l'exigence réglementaire de publication du PPM par certains acheteurs, dû à l'absence de sanctions et le manque de personnel formé pour la planification. Les pratiques varient beaucoup et traduisent un manque de préparation adéquate illustrée notamment par le peu de considération donnée aux études de marché pour orienter les stratégies de passation des marchés optimales.

Le manque de personnel qualifié chez certains acheteurs publics et le faible recours aux services des consultants, entraînent beaucoup d'imprécisions dans la définition des besoins et de lacunes dans l'élaboration des cahiers des charges. La faiblesse des connaissances des personnels chargés de la passation des marchés et le manque de documents types et de manuels pour guider leur travail, peuvent aussi expliquer la tendance à utiliser des critères de sélection et d'adjudication souvent simplistes, notamment en donnant la préférence au prix d'achat plutôt qu'à la qualité, et l'attention à la lettre de la réglementation plutôt qu'à ses objectifs. Ces tendances sont aussi renforcées par une prédominance des contrôles préalables exercés par les commissions de contrôles compétentes.

La gestion des contrats souffre également de plusieurs lacunes liées aussi bien à la qualité des documents contractuels qu'à des pratiques en la matière, notamment

- Les clauses contractuelles ne comprennent des considérations de durabilité que dans certains cas, faute de mesures pratiques dans ce sens.
- Les sanctions financières en cas de manquement de la part des titulaires de marchés ne sont souvent pas appliquées, et certains contrats ne prévoient pas du tout de telles sanctions.
- Dans la pratique on observe une certaine confusion entre les pénalités de retard liées au non-respect des délais contractuels et les sanctions financières dues à la défaillance du titulaire ;
- L'inspection, le contrôle de qualité, la supervision des travaux et la réception définitive ne sont pas effectués dans les règles de l'art faute de ressources humaines compétentes disponibles ;
- Les contrats ne sont pas souvent mis en œuvre en temps utile et notamment pour les travaux. Il y a fréquemment des retards dans l'exécution. De même les paiements ne sont pas toujours exécutés comme stipulé dans le contrat.

#### ***Pilier IV- Responsabilité, intégrité et transparence du système des marchés publics***

L'intégrité et la transparence du système de passation des marchés sont parmi les axes d'amélioration prioritaire qui ont bénéficié de plus d'attention au plan réglementaire et institutionnel suite aux conclusions de la première évaluation selon la méthodologie MAPS I. Ces principes trouvent d'ailleurs leur source dans la Constitution tunisienne qui au chapitre consacré aux droits et libertés, (i) dispose que l'administration publique est au service du citoyen et (ii) garantit la liberté d'information parmi les libertés du citoyen qui se sauraient être soumises à un contrôle préalable (Art. 31 & 32).

Ce droit d'accès à l'information est réaffirmé par la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 qui donne une longue liste d'informations que les organismes publics sont tenus de publier, d'actualiser,

de mettre périodiquement à la disposition du public, dans une forme utilisable, avec l'obligation de répondre promptement aux demandes d'accès. Elle a également créé une instance publique autonome, dénommée « Instance d'accès à l'information », chargée de statuer sur les recours en la matière.

Dans la même lancée, le Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) promeut la transparence dans les processus de passation des marchés publics, et encourage une démarche inclusive dans le processus de modifications au système de passation des marchés publics, comme en témoigne la composition multipartite du CNCP, organe consultatif chargé d'étudier les réformes et les améliorations du cadre juridique des MP. De même, le DMP fait obligation à l'Observatoire National des Marchés Publics (ONMP), de tenir informés différents intervenants de la société civile de toutes les évolutions du système. En outre, la mise en place du système d'achat en ligne (TUNEPS) est un autre pas important vers plus de transparence dans la commande publique.

En dépit des dispositions légales/réglementaires en faveur d'une transparence et intégrité accrue, et la création d'une panoplie d'organes de contrôles, une importante marge d'amélioration a été constatée, notamment

- L'indisponibilité ou l'inaccessibilité de données empiriques ou analytiques sur les marchés publics.
- Le peu d'effectivité des dispositions réglementaires qui encouragent une démarche inclusive dans le processus de modifications au système de passation des marchés publics,
- La quasi inexistence de possibilités de participation effective de la société civile aux améliorations et à l'intégrité des marchés publics.
- L'absence de séparation institutionnelle entre l'organe de contrôle et l'organe de recours, et l'insuffisance des moyens qui entravent l'efficacité et la crédibilité des mécanismes de traitement des contestations et recours relatifs aux activités de passation des MP.
- Les décisions relatives aux recours ne font l'objet de publication

Un mécanisme d'examen de contestations, à plusieurs niveaux est à la disposition des soumissionnaires insatisfaits du déroulement des processus, avec possibilité d'un examen judiciaire, le cas échéant. Malgré les garanties relativement rassurantes d'impartialité de l'organe de recours (caractère contradictoire des procédures, composition du COSEM), la dépendance statutaire et le positionnement organique du COSEM entraîne une perception de conflit d'intérêts potentiellement nuisible à sa crédibilité.

Les organes de contrôle intervenant dans les marchés publics et les instances de lutte contre la corruption sont multiples, mais leur efficacité est handicapée par (i) le chevauchement des compétences (ii) l'insuffisance de moyens nécessaires y compris de manuels ou guides adaptés (ii) le peu d'attention portée sur certaines zones à risque telles que les cahiers de charges et la gestion des contrats (iii) l'absence d'information sur le niveau d'application des sanctions.

Plusieurs lacunes ont été également relevées dans le dispositif de prévention et de lutte contre la corruption dans les marchés publics, notamment, (i) des disparités, incohérences ou omissions dans

l'identification et les définitions de la fraude, la corruption, les conflits d'intérêts et autres pratiques interdites dans les marchés publics (ii) la protection insuffisante de l'identité des dénonciateurs de pratiques interdites (iii) le manque de programmes réguliers de formation/sensibilisation aux enjeux relatifs à l'intégrité dans la commande publique.

### **Conformité au niveau des indicateurs subsidiaires**

Les constats relevés au niveau des piliers respectifs découlent de l'application de critères d'évaluation qualitatifs ou quantitatifs à un ensemble d'indicateurs et indicateurs subsidiaires, afin de déterminer le degré de conformité du système en vigueur par rapport aux principes énoncés.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du niveau de conformité au niveau des indicateurs subsidiaires. Chaque indicateur subsidiaire est codé par couleur différenciée pour correspondre aux résultats selon le schéma suivant :

- **Vert** = conformité totale
- **Jaune** = lacunes identifiées
- **Rouge** = lacunes importantes identifiées

#### **PILIER I**

<b>Indicateurs</b>	<b>Indicateurs subsidiaires</b>
<b>1. Le cadre juridique des marchés publics respecte les principes convenus et respecte les obligations applicables.</b>	1(a) – Champ d'application et portée du cadre juridique et réglementaire
	1(b) – Méthodes de passation des marchés
	1(c) – Règles de publicité et délais
	1(d) – Règles de participation
	1(e) – Documentation de passation des marchés et spécifications techniques
	1(f) – Critères d'évaluation et d'attribution
	1(g) – Dépôt, réception et ouverture des offres
	1(h) – Droit de contestation et d'appel
	1(i) – Gestion des contrats
	1(j) – Achats électroniques (e-procurement)
	1(k) – Normes de conservation des enregistrements des documents et des données électroniques
	1(l) – Principes des marchés publics dans la législation spécialisée
<b>2. Les règlements et outils d'application soutiennent le cadre juridique.</b>	2(a) – Règlements d'application pour définir les processus et les procédures
	2(b) – Modèles de documents de passation des marchés de biens, travaux et services
	2(c) – Conditions contractuelles types
	2(d) – Guide de l'utilisateur ou manuel pour les acheteurs publics
<b>3. Le cadre juridique reflète les objectifs politiques secondaires et les obligations internationales du pays</b>	3(a) – Achats publics durables (APD)
	3(b) – Obligations découlant d'accords internationaux

## PILIER II

Indicateurs	Indicateurs subsidiaires
4. Le système de passation des marchés publics est généralisé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.	4(a) – Planification des achats et cycle budgétaire
	4(b) – Procédures financières et cycle de passation des marchés
5. Le pays dispose d'une institution chargée de la fonction normative/réglementaire.	5(a) – Statut et fondement juridique de la fonction d'institution normative/réglementaire
	5(b) – Responsabilités de la fonction normative/réglementaire
	5(c) Organisation, financement, niveau d'indépendance et d'autorité
	5(d) – Éviter les conflits d'intérêts
6. Les acheteurs publics et leurs mandats sont clairement définis.	6(a) – Définition, responsabilités et pouvoirs formels des acheteurs publics
	6(b) – Organisme de passation des marchés centralisé
7. Les marchés publics sont intégrés dans un système d'information efficace.	7(a) – Publication d'informations sur les marchés publics soutenues par les technologies de l'information
	7(b) – Utilisation de l'e-Procurement
	7(c) – Stratégies de gestion des données d'approvisionnement
8. Le système de passation des marchés publics a une forte capacité à se développer et à s'améliorer.	8(a) – Formation, conseils et assistance
	8(b) – Reconnaissance de la passation des marchés en tant que profession
	8(c) – Suivi des performances pour améliorer le système

## PILIER III

Indicateurs	Indicateurs subsidiaires
9. Les pratiques de passation des marchés publics atteignent les objectifs déclarés.	9(a) – Planification
	9(b) – Sélection et adjudication
	9(c) – Gestion des contrats
10. Le marché des marchés publics est pleinement fonctionnel.	10(a) – Dialogue et partenariats entre les secteurs public et privé
	10(b) – Organisation du secteur privé et accès aux marchés publics
	10(c) – Secteurs clés et stratégies sectorielles

## PILIER IV

Indicateurs	Indicateurs subsidiaires
11. La transparence et l'engagement de la société civile favorisent l'intégrité dans les marchés publics.	11(a) – Environnement propice à la consultation publique et au suivi
	11(b) – Accès adéquat et opportun à l'information par le public
	11(c) – Engagement direct de la société civile
12. Le pays dispose de systèmes de contrôle et d'audit efficaces.	12(a) – Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle
	12(b) – Coordination des contrôles et audits des marchés publics
	12(c) – Application et suivi des conclusions et recommandations
	12(d) – Qualification et formation pour effectuer des audits de passation des marchés

<b>13. Les mécanismes d'appel des marchés publics sont efficaces et efficients.</b>	13(a) – Processus de contestation et d'appel
	13(b) – Indépendance et capacité de l'instance d'appel
	13(c) – Décisions de l'instance d'appel
<b>14. Le pays a mis en place des mesures d'éthique et de lutte contre la corruption.</b>	14(a) - Définition légale des pratiques interdites, des conflits d'intérêts et des responsabilités, obligations redditionnelles et pénalités associées
	14(b) – Dispositions sur les pratiques interdites dans les documents de marché
	14(c) – Sanctions efficaces et systèmes d'exécution
	14(d) – Cadre anti-corruption et formation à l'intégrité
	14(e) – Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans la passation des marchés
	14(f) – Mécanisme sécurisé pour signaler les pratiques interdites ou les comportements contraires à l'éthique
	14(g) – Codes de conduite/codes de déontologie et règles de divulgation financière

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre et de la proportion de critères d'évaluation entièrement ou partiellement satisfaits comparés à ceux jugés non satisfaits au niveau de chaque pilier du système.

#### Résultat de l'analyse des critères d'évaluation

Piliers	Satisfait	Partiellement satisfait	Non satisfait	Total
Pilier I	32	23	11	66
Pilier II	8	6	30	44
Pilier III	2	3	20	25
Pilier IV	12	19	28	59
<b>Totaux</b>	54	51	89	194
<b>Pourcentage</b>	<b>28%</b>	<b>26%</b>	<b>46%</b>	<b>100%</b>

Ce tableau montre la prédominance des cas de non-conformités (non-satisfait), suivi par les non-conformités partielles. Le poids relatif de chaque critère d'évaluation et/ou indicateur subsidiaire est certes différent, mais cela n'empêche de l'on puisse utiliser ces données comme bases de référence pour mesurer les progrès du système au fil du temps. L'objectif à terme est de renverser progressivement la tendance pour aboutir à un système national des MP plus performant.

### Principales Recommandations / Stratégie de Réforme

Les recommandations détaillées qui découlent de l'évaluation des quatre piliers sont présentées dans le corps du rapport principal. Les recommandations consolidées objet de la présente section, sont organisées selon les grandes orientations proposées pour la prochaine réforme de la commande publique qui s'articulent autour des trois (3) axes stratégiques ci-après.

- Axe 1 : Rationalisation du Cadre juridique et institutionnel

- Axe 2 : Performance du système des marchés publics
- Axe 3 : Intégrité du système des marchés publics

## AXE N° 1 : RATIONALISATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

### **1.1. Réforme du cadre juridique des marchés publics**

- 1.1.1. Erection au rang législatif des principes généraux et immuables des marchés publics et harmonisation avec les autres textes du cadre législatif national, et les objectifs de développement durables
- 1.1.2. Mise à jour/adoption concomitante des réglementations d'application
- 1.1.3. Clarification et harmonisation des concepts et terminologies et consolidation des textes pour éviter une trop grande disparité et dispersion nuisible à la lisibilité et compréhension du cadre juridique

### **1.2. Mise à disposition d'outils et documents opérationnels adaptés**

- 1.2.1. Amélioration et mise à jour des Manuels et guides opérationnels
- 1.2.2. Mise à jour et élargissement de la gamme des Documents-types (DAO, CCAG, CCTP etc.)

### **1.3. Refonte du cadre institutionnel des marchés publics**

- 1.3.1. Ségrégation des fonctions normatives, d'adjudication, et de contrôle de la passation des marchés publics (Restructuration de la HAICOP)
- 1.3.2. Réorganisation et renforcement de la fonction normative de marchés publics (indépendance statutaire et autonomie financière, délimitation du mandats et fonctions rattachées etc.)
- 1.3.3. Réorganisation et renforcement de la fonction d'acquisition au sein des acheteurs publics (définition des mandats et responsabilités, délégations de pouvoirs, ressources humaines etc.)

## AXE N° 2 : PERFORMANCE

### **2.1. Renforcement de la capacité de gestion du système des marchés publics**

#### 2.1.1. Digitalisation de l'acquisition publique

- Amélioration des fonctionnalités et performances du système TUNEPS (couverture de l'entier cycle de passation et de gestion des marchés, génération de données analytiques et rapports etc.)
- Assurer l'interopérabilité entre le système TUNEPS et les autres systèmes administratifs qui gèrent actuellement la dépense publique (système intégré d'information sur les marchés publics)
- Restructuration et renforcement des capacités de l'Unité TUNEPS

#### 2.1.2. Professionnalisation des personnels des acheteurs publics

- Création du statut particulier des professionnels de la commande publique
- Formation permanente et évaluation continue des aptitudes et performances des professionnels de la commande publique

## AXE N° 2 : PERFORMANCE

### **1.3. Soutien à la performance du Marché (Secteur privé)**

- 1.3.1. Amélioration de l'accès aux marchés publics (mesures de soutien à la compétitivité du secteur privé national)
- 1.3.2. Amélioration du rendement des contrats (programmes de renforcement des capacités du secteur privé national)
- 1.3.3. Améliorer les procédures de règlement des différends relatifs à l'exécution des marchés (introduction de la procédure d'arbitrage)

## AXE N° 3. INTÉGRITÉ

### **3.1. Amélioration de l'accès à l'information en matière de marchés publics**

- 3.1.1. Harmoniser les dispositions de la réglementation des marchés publics avec celles de la loi relative à l'accès à l'information et la jurisprudence de l'Instance Nationale d'accès à l'information (INAI).
- 3.1.2. Doter l'INAI de moyens adéquats lui permettant de veiller à l'effectivité des dispositions de la loi relative au droit d'accès à l'information dans le domaine des marchés publics.

### **3.2. Amélioration de l'efficacité du contrôle des marchés publics**

- 3.2.1. Renforcement du Cadre de Gouvernance des marchés publics
  - Cartographie des risques relatifs à la passation et à l'exécution des marchés publics
  - Développement de manuels d'audit spécialisés des marchés publics (conformité et rendement)
  - Programmes de formation à l'audit spécialisé des marchés publics
  - Rationalisation et renforcement de l'effectivité des contrôles internes
- 3.2.2. Institutionnalisation d'audits annuels spécialisés portant sur la conformité et le rendement des activités de passation des marchés publics
- 3.2.3. Renforcement de la coordination des contrôles et mise en place d'un système de suivi centralisé (base de données électronique) des recommandations issues des contrôles portant sur les marchés publics

### **3.3. Renforcement de l'efficacité des mécanismes des recours**

- 3.3.1. Ségrégation des mécanismes de recours de la fonction d'adjudication
- 3.3.2. Renforcement des moyens de l'organe de recours (COSEM)
- 3.3.3. Fixer des délais de réponse des acheteurs publics aux demandes d'information de l'organe de recours
- 3.3.3. Institutionaliser la possibilité d'accorder des réparations pour préjudices causés par la décision objet du recours

### AXE N° 3. INTÉGRITÉ

#### **3.4. Prévention et Lutte contre la corruption et autres pratiques interdites**

- 3.4.1. Inclure dans la réglementation des MP, la définition de la fraude, la corruption et autres pratiques interdites dans le cadre des marchés publics, ainsi que les responsabilités et sanctions associées.
- 3.4.2. Renforcement des moyens des organes de lutte contre la corruption
- 3.4.3. Institutionaliser la publication de rapports d'activité des organes de lutte contre la corruption (y compris des statistiques sur les sanctions pour faits de corruption et autres pratiques interdites tout en veillant à la confidentialité des données personnelles).

#### **3.5. Contribution de la société civile à l'intégrité dans la commande publique**

- 3.5.1. Institutionnalisation de la participation de la société civile en tant qu'observateur, au suivi de phases critiques de la passation et de l'exécution des marchés publics
- 3.5.2. Formations à l'intégrité en faveur des organisations de la société civile
- 3.5.3. Mise en place d'une plateforme d'échange d'information et de participation de toutes les parties prenantes des marchés publics (à l'instar de « Cabrane.com »)
- 3.5.4. Mise en place de protocole fiable et sécurisé de protection de l'identité des dénonciateurs de pratiques interdites dans les marchés publics

### **Principales Parties Prenantes et Moteurs de la réforme**

Le succès de la réforme des marchés publics dépendra fortement de la volonté politique nationale et du soutien de partenaires techniques et financiers, et une forte implication de toutes les parties prenantes des secteurs public et privé et ainsi que de la société civile nationale.

**Secteur public :** Le succès de la réforme la réforme des marchés publics tunisien repose dans une large mesure sur la capacité de coordination et la collaboration entre les différentes institutions responsables directement ou indirectement responsables de sa mise en œuvre.

**Secteur privé :** Partenaire incontournable dans la réflexion et la mise en œuvre de larges pans des activités de réforme de la commande publique. Son engagement et sa collaboration et l'implication de toutes ses composantes sont primordiales pour la réussite de la réforme notamment les mesures de renforcement de la performance et du rendement de la commande publique (Axe Stratégique N° 2).

**Société civile et médias :** ou plus communément le citoyen, dont le droit de regard sur la chose publique est reconnu par la Constitution, devrait lui confère un rôle participatif dans la réflexion sur la mise en œuvre et la promotion des actions de renforcement de l'intégrité de la commande publique (Axe Stratégique N° 3). Par ailleurs, étant donné l'ampleur de la réforme, l'impact attendu, la diversité des intervenants et la multiplicité des enjeux, il est nécessaire de prévoir une stratégie de conduite du changement à travers une campagne de sensibilisation, de communication et d'accompagnement de toute les parties prenantes afin de susciter un consensus fort autour de la réforme.

**Organismes internationaux de financement :** La réforme du système des marchés publics tunisien est ambitieuse. Elle touchera le cadre réglementaire, le cadre institutionnel, la professionnalisation des acteurs et la digitalisation de la commande publique pour plus d'efficacité, d'efficience et d'intégrité. Etant donné la rareté des ressources financières et humaines, l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF) internationaux est nécessaire pour la mobilisation de ressources financières pour le déploiement de ladite réforme (voir plan d'action stratégique joint à l'annexe 4-volume III). L'initiative prise par le Gouvernement tunisien dans cet exercice d'évaluation du système des marchés publics donne un signal fort de la détermination des plus hautes autorités de poursuivre un processus d'évaluation et d'amélioration continue de son système des marchés publics. Dans la mesure où l'exercice d'évaluation a bénéficié de l'assistance technique et financière des PTF, il est souhaitable que les efforts du Gouvernement tunisien en vue d'améliorer l'efficacité dans la délivrance de services publics de qualité et l'intégrité de la commande publique, continuent de bénéficier de ce soutien.

## **Plan d'action**

Sur la base des résultats de l'évaluation, un plan d'action stratégique, prenant en compte les mesures urgentes de réforme à court et moyen terme, a été préparé avec la participation des différentes parties prenantes. Ce plan d'action a été enrichi avec les contributions recueillies suite aux ateliers et aux présentations faites aux Conseils des Ministres.

Ce plan d'action permettra de traduire, concrètement, les mesures d'urgence économique adoptées par le Gouvernement, notamment celles consistant à rendre plus efficaces et efficaces les achats publics.

## **Validation**

Le présent rapport est le résultat d'une large concertation basée sur une approche participative partageant tout point de vue et commentaires avec toutes les parties prenantes. En effet, l'évaluation a fait l'objet d'une série de réunions de travaux de groupes et de plénières organisées du 09 au 11 janvier 2019 et du 25 au 28 mars 2019. Ces travaux ont permis de valider une première version du rapport d'évaluation MAPS lors d'une session plénière en date du 30 avril 2019. Ce premier projet de rapport a été distribué aux différentes parties prenantes qui ont participé à l'évaluation pour examen et commentaires avant validation et soumission à la Banque mondiale. Cependant, cette dynamique a été interrompue par des facteurs exogènes, notamment la pandémie COVID-19. En effet, la Tunisie a été frappée par cette crise sanitaire au début de 2020, qui a créé comme ailleurs dans le monde, de graves perturbations dans le fonctionnement de l'administration publique.

Le processus d'examen vers la finalisation du rapport d'évaluation a été ralenti pour ne reprendre véritablement qu'en octobre 2020. À cet effet, la Banque mondiale a recruté un expert des marchés publics pour effectuer un examen approfondi du rapport, y compris les recommandations, proposer les ajustements nécessaires pour s'aligner sur les principales conclusions, suggérer une reformulation ou une réécriture du rapport si nécessaire.

La validation finale du rapport a été effectuée par le Comité de pilotage lors d'un atelier organisé en février 2022 où le projet rapport final a été présenté en plénière à un panel élargi de participants (environ 180 personnes) y compris des bailleurs de fonds internationaux. Le but était de mettre à jour et préciser et intégrer l'ensemble des commentaires formulés en 2019 et 2020, et réconcilier les divergences concernant les résultats de l'évaluation.

# RAPPORT PRINCIPAL

## 1. INTRODUCTION

1. Emanant d'une volonté de réformer ses pratiques d'achat, le Gouvernement Tunisien a mis en place un plan d'action pour la conduite d'une réforme de son système de passation des marchés publics dès l'année 2012. Ce plan d'action avait été élaboré suite à des travaux d'évaluation du système national des marchés publics conduite par la Banque mondiale avec la collaboration des membres du Comité National de Coordination et de Suivi (CNCS) de la réforme des marchés publics sur la base des recommandations de la méthodologie OCDE-DAC en sa version de 2006. Cette première évaluation a indiqué le besoin d'avancer dans les directions suivantes :
  - (i) Consolider le cadre législatif et réglementaire à travers des dispositions qui favorisent la transparence des procédures et qui renforcent et délimitent les compétences des institutions ;
  - (ii) Renforcer le cadre institutionnel et la capacité de gestion en réorganisant les fonctions normatives, de gestion et de contrôle et en révisant les compétences des différentes institutions concernées ;
  - (iii) Perfectionner les activités d'acquisition et les pratiques du marché par la modernisation de la gestion des ressources humaines et matérielles chargées de la gestion et du contrôle des marchés publics et en apportant plus de souplesse et de transparence aux mécanismes de gestion des litiges ;
  - (iv) Renforcer l'intégrité et la transparence du système de passation des marchés publics en réorganisant les compétences et les modalités d'intervention des différents organes de contrôle, en révisant les voies de recours en cas de litiges, en améliorant la transparence et en adoptant des dispositions juridiques contre la corruption.
2. Le résultat de ces travaux a donné lieu à un rapport final<sup>2</sup> qui a fait la lumière sur les priorités de la réforme à mener afin de mettre en place un système d'achat transparent, efficace et adapté aux contraintes économiques et sociales du pays d'après la transition politique de 2011. Le Secrétariat du CNCS, assuré par la Haute Instance de la Commande Publique (HAICOP), a été mandaté pour la mise en œuvre de la réforme consignée dans le plan d'action de 2012. C'est dans ce contexte que le cadre juridique des marchés publics a été réformé, notamment à travers la promulgation du Décret n° : 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP). A cela s'ajoute l'introduction en 2018, de l'outil électronique de passation des marchés, ainsi que des initiatives pour réduire la complexité des procédures, et alléger le poids administratif du contrôle préalable.

---

<sup>2</sup>[http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/upload/documents/fra\\_afdb\\_assessment\\_report.pdf](http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/upload/documents/fra_afdb_assessment_report.pdf)

3. C'est l'intégrité des marchés publics qui avait reçu la note la moins favorable en 2012 mais c'est également elle qui a vu le plus de progrès par la suite. Les procédures d'examen d'entreprises douteuses ont été renforcées par la création d'une commission d'exclusion de la participation des opérateurs économiques portant atteinte à l'intégrité en matière de marchés publics, des cellules de bonne gouvernance ont été créées au niveau des acheteurs publics, une stratégie de bonne gouvernance a été adoptée et mise en œuvre, et un code de conduite national a été mis en application. L'utilité de ces mesures a été confirmée par les évaluations d'intégrité effectuées par l'OCDE (« Integrity Scan ») et le conseil de l'Europe (rapport GRECO).
4. L'ensemble des mesures entreprises dans le cadre du plan d'action a déjà permis à la Tunisie de bénéficier de l'adoption du système pays par la BAD et, avec quelques limitations, la Banque Mondiale, qui acceptent que les opérations financées par elles soient soumises à la seule législation nationale, à la place des règles particulières des partenaires financiers.
5. Cependant, malgré le progrès effectué dans la mise en œuvre du plan d'action, des points faibles persistent au niveau de la complexité des procédures, de la mauvaise interprétation et de l'usage du prix comme critère d'évaluation des offres, des limitations des possibilités de recours, et la prolifération d'organismes de contrôle et de surveillance aux mandats qui se chevauchent parfois et dont l'utilité ne peut pas toujours être démontrée. L'utilité et l'efficacité de ces mesures ont besoin d'être évaluées, afin de les adapter aux exigences actuelles. D'autres initiatives sont envisagées dans le domaine de la formation en matière de commande publique, objet d'une stratégie présentée en mars 2015 et dont il conviendrait de réviser les conditions et les modalités de mise en œuvre.
6. Soucieux de faire le point sur les avancées et les ajustements à apporter au plan d'action pour la réforme du système national de passation des marchés publics, le Gouvernement Tunisien a opté pour la reconduction l'évaluation selon la méthode révisée de l'OCDE en la matière dénommée MAPS II. Le présent rapport est le résultat des travaux conduits par la Banque mondiale, en collaboration avec une équipe d'évaluateurs nationaux sous la coordination d'un Comité de pilotage présidé par la HAICOP. L'équipe nationale a bénéficié de l'appui de consultants mis à disposition par la Banque mondiale<sup>3</sup> pour l'assister dans la compréhension de la méthodologie MAPS II afin de fournir les inputs requis. La composition du Comité de Pilotage et la liste des membres des groupes de travail sont présentées en Annexe 1-Volume III.

## 1.1. Objectifs de l'Évaluation

7. L'objectif principal de l'évaluation MAPS 2018 est d'obtenir une vue globale claire et exacte de l'état actuel de la commande publique suite aux changements intervenus depuis la dernière

---

<sup>3</sup> Appui de la Banque mondiale à travers le Partenariat mondial pour les marchés publics - TF (GPP).

évaluation effectuée en 2012, afin de prendre des mesures correctives résiduelles, le cas échéant, pour

- (i) Se rapprocher davantage des politiques et pratiques internationales en la matière ;
- (ii) Améliorer la gouvernance des marchés publics notamment quant aux procédures, aux modes et aux techniques de passation, d'exécution, de contrôle et d'évaluation, et outils de gestion (système d'achat public en ligne) ;
- (iii) Renforcer l'efficacité du dispositif de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine des marchés publics ;
- (iv) Formuler des propositions en vue d'appuyer les objectifs politiques nationaux, qui comprennent les objectifs de durabilité, le soutien au secteur privé, la réforme de la fonction publique etc., et,
- (v) Créer un cadre de référence pour la poursuite de la réforme de la commande publique à moyen et à long terme.

## **1.2. Déroulement de l'Évaluation**

8. Un Comité National de Coordination et de Suivi (CNCS) a été créé pour l'adoption du rapport d'évaluation et le plan d'actions qui en résulterait. Ce comité est composé de représentants du Conseil National de la Commande Publique (CNCP) et des autres instances nationales chargées de différents aspects de la commande publique, des Ministères concernés (notamment Finances, Equipement, Agriculture, Education Nationale, Intérieur, et Commerce), des entreprises publiques, des autorités régionales et locales, du monde des affaires, de l'université et de la société civile.
9. Le travail d'évaluation est géré sur le plan pratique par un Comité de Pilotage, constitué par :
  - Le président du Comité de Pilotage : Président de la HAICOP
  - Le coordinateur Général du Comité de Pilotage : Directrice Générale de l'Observatoire National des Marchés Publics
  - Les présidents des quatre groupes de travail, constitués pour la réalisation de l'évaluation
  - Les rapporteurs mis à la disposition du comité de pilotage et de chacun des quatre groupes de travail.
10. La planification et les tâches préparatoires de l'évaluation ont été discutées et convenues au cours de l'atelier de lancement et de formation qui s'est tenu les 23-24 octobre 2018 à Tunis. Cet atelier a permis aux participants de prendre connaissance des apports de la nouvelle méthodologie MAPS II et d'adopter un calendrier de conduite de leurs travaux jusqu'à l'approbation d'un rapport final.
11. Sur la base de données collectées par la HAICOP, en collaboration avec la Banque Mondiale, les évaluateurs se sont répartis en quatre groupes afin de couvrir les quatre piliers prévus par la méthodologie, à savoir :

- **Pilier 1** : « Cadre Législatif et Règlementaire »
- **Pilier 2** : « Cadre Institutionnel et Capacité de Gestion »
- **Pilier 3** : « Activités d'Acquisition et Pratiques du Marché »
- **Pilier 4** : « Intégrité et Transparence du Système de Passation de Marchés Publics »

12. Le déroulement du processus est résumé dans un chronogramme joint à l'Annexe n°2 - volume III . Suite aux commentaires, reçus le 17 Décembre 2021, du MAPS Global Team sur le rapport, il a été décidé par le Gouvernement d'organiser, en collaboration avec la Banque Mondiale, une série d'ateliers en présentiel et à distance (circonstance COVID19) avec toutes les parties prenantes afin d'élargir la consultation, d'actualiser le contenu du rapport et d'apporter les réponses à ces commentaires. A cet effet, l'atelier organisé du 01 au 04 Février 2022, a permis de partager les commentaires en question avec les membres du Comité d'évaluation et de lancer le travail de révision du rapport. Cet atelier a été suivi de plusieurs autres rencontres, notamment virtuelles, pour compléter le travail de révision. Toutefois, compte tenu de l'importance des commentaires soulevés par le MAPS Global Team et au vu des résultats des Ateliers, le rapport a été largement repris de manière à intégrer les modifications retenues. Le contexte, le déroulement ainsi que les résultats de l'atelier du 01 au 04 Février 2022 et des rencontres subséquentes sont à l'Annexe n°3- volume III.

## 2. ANALYSE CONTEXTUELLE DU PAYS

### 2.1. Situation économique, politique et géostratégique

13. La Tunisie se situe sur la rive gauche de la méditerranée et occupe une position stratégique à la croisée des voies entre l'Europe, l'Afrique et le Moyen Orient. Avec une population atteignant 11,5 millions d'habitant<sup>4</sup> , le pays a pu réaliser des indicateurs sociaux très intéressants comparés à d'autres pays de la région. Ainsi, l'espérance de vie a progressé de 69 ans en 1990 à 76 ans en 2017. D'autre part, le taux de scolarisation de l'enseignement secondaire est passé de 75% en 2000 à 93% en 2017<sup>5</sup>.

14. Depuis la transition politique de 2011, La Tunisie a fait face à des mouvements sociaux et des contraintes politico-économiques qui ont impacté négativement son taux de croissance qui est passé d'une moyenne de 5% au début des années 2000 à 2% en 2017. Malgré une transition politique saluée par la communauté internationale, jalonnée par l'adoption démocratique d'une nouvelle constitution en 2014 et un système parlementaire aménagé<sup>6</sup>, l'économie tunisienne est à la recherche d'une vitesse de croisière après un certain redressement des différents

<sup>4</sup> Statistiques de l'INS de 2017

<sup>5</sup> Toutes ces statistiques peuvent être consultées sur le site de la Banque Mondiale via le lien :

[https://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&d=y&inf=n&zm=n&country=TUN](https://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&d=y&inf=n&zm=n&country=TUN)

<sup>6</sup> Pour plus de détails, prière consulter le rapport : « Le régime politique tunisien dans le cadre de la Constitution de 2014 » via le lien :

[https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2018/11/DRI-TN\\_rapport\\_r%C3%A9gime\\_politique\\_tunisien\\_2018\\_web.pdf](https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2018/11/DRI-TN_rapport_r%C3%A9gime_politique_tunisien_2018_web.pdf)

agrégats économiques. En effet, le rapport du FMI sur la Tunisie d'octobre 2018<sup>7</sup> a fait état des indicateurs économiques suivants :

	2015	2016	2017	2018		2019		2020	2021	2022	2023
				Proj.	3rd Rev.	Proj.	3rd Rev.				
<b>Production and income</b>											
	(Annual percentage change)										
Real GDP	1.2	1.1	2.0	2.6	2.4	3.1	2.9	3.4	3.6	4.0	4.0
GDP deflator	3.5	4.9	5.6	6.9	7.3	6.8	7.0	5.2	4.1	4.8	4.0
CPI inflation (average)	4.9	3.7	5.3	7.8	8.1	7.0	7.5	5.7	5.2	4.5	4.0
CPI inflation (eop)	4.1	4.2	6.4	8.5	8.9	6.0	6.2	5.5	4.9	4.2	3.9
<b>Saving investment balance</b>											
Gross national savings	11.0	9.6	9.6	10.1	13.4	12.1	14.6	15.2	16.9	18.2	18.9
<i>of which: central government</i>	-0.6	-2.1	-0.4	-0.1	0.0	1.7	2.4	4.2	5.1	5.4	5.7
Gross investment	20.0	18.4	19.8	19.8	23.1	20.7	23.1	23.0	24.0	24.7	24.9
<i>of which: central government</i>	4.7	5.3	5.5	5.2	5.3	5.4	6.1	6.7	7.3	7.7	7.9
<b>Central government operations 1/</b>											
	(Percent of GDP, unless otherwise indicated)										
Total revenue (excl. grants)	22.1	21.2	24.2	24.9	24.5	25.7	25.4	25.8	25.9	25.9	26.1
Total expenditure and net lending	28.8	28.9	30.3	30.4	30.1	29.6	29.3	28.5	28.3	28.3	28.5
<i>of which: wage bill</i>	13.6	14.6	14.8	14.0	14.0	14.0	14.0	12.4	12.2	12.2	12.2
<i>of which: energy subsidies</i>	1.1	0.2	1.6	2.8	2.5	1.8	0.8	0.9	0.3	0.0	0.0
<i>of which: social expenditures 2/</i>	1.6	1.6	1.9	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2
Overall balance	-5.3	-5.9	-5.9	-5.2	-5.2	-3.7	-3.7	-2.5	-2.2	-2.2	-2.2
Change in the overall balance ("+" : improvement)	-1.5	-0.7	0.0	0.7	0.7	1.6	1.5	1.2	0.3	0.0	0.0
Gross public debt	55.4	62.3	70.3	72.0	70.5	71.8	70.0	70.8	69.8	68.0	66.7
<i>of which: share in foreign currency</i>	35.3	40.5	48.4	52.8	52.7	55.3	53.6	56.1	55.4	55.2	54.8

**Source:** Rapport "Tunisia: Fourth Review Under the Extended Fund Facility Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Tunisia" FMI - October 2018 (p. 25)

15. Ce redressement a été rendu possible à travers le vote de plusieurs lois ainsi que leurs textes d'application, notamment :

- La loi organique n° : 2015-26 du 07 août 2015 telle que modifiée et complétée par la loi organique n° : 2019-9 du 23 janvier 2019 relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argents
- La loi n° : 2018-52 du 29 octobre 2018 relative à la création d'un registre national des entreprises
- La loi n° : 2018-46 du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la déclaration des biens, à la lutte contre l'enrichissement illicite et au conflit d'intérêts.
- La loi n° : 2018-35 du 11 juin 2018 relative à la responsabilité sociétale des entreprises
- La loi organique n° : 2018-29 du 9 mai 2018 portant code des collectivités locales
- La loi n° : 2018-20 du 17 avril 2018 relative aux start-ups (startups act)
- La loi organique n° : 2018-59 du 24 août 2018 portant création de l'Instance nationale de lutte contre la corruption
- La loi n° : 2017-28 du 25 avril 2017 portant approbation du plan de développement économique et social 2016-2020
- La loi n° : 2016-48 du 11 juillet 2016 relative aux banques et aux institutions financières
- La loi organique n° : 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information
- La loi n° : 2015-49 du 27 novembre 2015 relative aux contrats de partenariat public – privé

<sup>7</sup><https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/08/Tunisia-Fourth-Review-Under-the-Extended-Fund-Facility-Arrangement-and-Request-for-46285>

- La loi transversale n°2019-47 du 29 mai 2019 relative à l'amélioration du climat de l'investissement.

16. Ces actions ont contribué à la progression de la Tunisie dans plusieurs classements internationaux, notamment :

<b>Classement</b>	<b>Rang en 2017</b>	<b>Rang en 2018</b>	<b>Rang en 2019</b>
Doing Business (Banque Mondiale)	77	88	80
Indice de perception de la corruption (Transparency International)	74	73	74
Classement de compétitivité globale (Davos)	95	87	87
Classement mondial du développement humain (PNUD)	128	95	91
Indice Global de l'Innovation	74	66	70

17. La Tunisie est membre des Nations Unies depuis 1977 et de plusieurs organisations internationales et régionales et de plusieurs agences et organismes spécialisées de Nations Unies. Les projets d'intégration entre les pays de la région ne sont pas récents. Ils ont pris une forme plus concrète à la fin des années 1990 avec la création de l'Union du Maghreb arabe (UMA) qui compte cinq pays de l'Afrique du Nord dont la Tunisie. Le processus d'intégration dans le cadre de l'UMA a été toutefois très instable et fortement influencé par les conditions géopolitiques que connaît la région. Certains pays ont également adhéré à d'autres communautés économiques régionales. Il s'agit, à l'échelle arabe, de la Grande zone arabe de libre-échange (GZALE) créée en 1997 qui comprend tous les pays de l'Afrique du Nord à l'exception de l'Algérie et de la Mauritanie. À l'échelle africaine, la Tunisie est membre de la communauté des pays Sahélo Sahariens (CEN-SAD) créée en 1998. Plus récemment (2004) l'accord d'Agadir a été signé par trois pays de la région (Égypte, Maroc et Tunisie) et par la Jordanie dans le but d'optimiser les retombées du processus de partenariat euro-méditerranéen et de renforcer l'intégration sud-sud. La Tunisie a également signé une série d'accords bilatéraux sous forme d'arrangements commerciaux de zone de libre-échange avec d'autres pays à l'intérieur et en dehors de la région.

18. D'autres engagements internationaux de la Tunisie qui ont attiré directement ou indirectement aux marchés publics concernent les accords de l'ALECA<sup>8</sup> ou différents Sommets Internationaux sur le Climat (plus spécifiquement, l'accord de Paris sur le climat de 2015<sup>9</sup>) ; l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), la convention de New York sur la reconnaissance des sentences arbitrales internationales, la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) ratifiée par la Tunisie le 24 mars 2008. Plus récemment, la Tunisie a adopté, lors du Sommet extraordinaire des Nations Unies

<sup>8</sup><http://www.aleca.tn/>

<sup>9</sup>[https://unfccc.int/sites/default/files/french\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf)

tenu à New York du 25 au 27 septembre 2015 les 17 objectifs du Programme de développement durable (ODD) à l'horizon 2030.

## **2.2. Le Système de Passation des MP et ses relations avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique**

19. La passation des marchés joue un rôle important tant au niveau de la stratégie de développement d'un pays qu'au niveau de la fourniture de services publics en général. Dans un pays comme la Tunisie, où la commande publique représente environ 29% des dépenses publiques et près de 12% du Produit Intérieur Brut (PIB)<sup>10</sup>, toute amélioration de la performance du système de marchés publics peut avoir d'importantes répercussions sur l'offre de services publics, l'économie nationale et la croissance. Pour bien planifier et exécuter la commande publique, il est fondamental de relier le processus de la passation des marchés à celui de la gestion des finances publiques. C'est ainsi que la préparation du budget sera d'autant plus efficace que les prévisions des dépenses relevant des marchés publics seront fiables. Par ailleurs, la passation des marchés ne pourra être efficiente que si les fonds budgétaires sont alloués en temps opportun (au début de l'exercice) et qu'il existe des règles précises pour traiter et payer les factures des fournisseurs dans les délais impartis. Enfin, la publication de procédures établissant clairement un lien entre la passation des marchés et la gestion financière contribuera à renforcer la crédibilité, tandis qu'une bonne définition des responsabilités, des mécanismes internes d'autorégulation et de contrôle contribueront à faire reculer les risques de corruption et autres pratiques nuisibles à une bonne gestion des fonds publics. La présente section se propose de discuter de ce défi d'intégration entre les systèmes des marchés publics tunisien et le système de gestion et des finances publiques et de gouvernance publique.
20. Le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques (GFP) découle directement des textes organisant les rôles respectifs de l'exécutif, le législatif et la Cour des comptes. L'exécution fait intervenir, outre l'ordonnateur, le service de contrôle des dépenses dépendant de la Présidence du gouvernement, avec un contrôle à priori avant l'engagement.
21. La loi organique sur le budget (LOB) – [loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004 modifiant et complétant la loi organique du budget n° 67-53 du 8 décembre 1967] consacre le rôle essentiel du Ministère des finances (MF) dans la préparation des projets de lois de finances et leur exécution. Elle dispose que le projet de budget est élaboré par le MF et arrêté par le président de la République, après délibération du conseil des ministres, et définit les dispositions obligatoires en recettes, dépenses et opérations financières ainsi que les documents devant être transmis au législateur. Le MF est responsable de l'exécution qu'il maîtrise notamment par la possibilité de modification des autorisations en cours d'exercice. Il doit préparer, pour adoption par le législatif, une loi de règlement.
22. La loi n°81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du code de la comptabilité publique (CCP) fixe de manière très détaillée les règles d'exécution, de contrôle et de comptabilisation

---

<sup>10</sup> \*\* Source : <https://www.oecd.org/countries/tunisia/ameliorer-acces-PME-aux-marches-publics-Tunisie.pdf>

des opérations financières et comptables des budgets des entités publiques. Il distingue pour l'Etat le budget général, les budgets annexes, ceux des établissements publics qui lui sont rattachés pour ordre et relèvent de la LOB, et ceux des autres établissements publics autres. Le CCP traite de la comptabilité publique en général, mais couvre certains aspects spécifiques aux marchés publics. Elle renvoie au cadre réglementaire pour la détermination des modalités de passation et de contrôle des marchés publics.

23. Les marchés publics sont régis principalement par le décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) qui traite des procédures de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics. Bien que le DMP exige des acheteurs publics l'élaboration et la publication de plans prévisionnels annuel de Passation des marchés (PPPM), ceux-ci découlent du budget, plutôt que de servir de base à son élaboration. De même, la LOB en son Article 23 (nouveau) fait simplement obligation aux chefs d'administrations de communiquer au ministère des finances des « *prévisions annuelles de dépenses* » avant la fin du mois de mai de chaque année, auxquelles le ministre des finances ajoute les prévisions de recettes pour élaborer le projet de loi de finances.
24. L'exécution des dépenses de marchés est réalisée suivant la procédure d'exécution de dépenses publiques comprenant (i) la phase administrative (engagement, liquidation, et ordonnancement) et (ii) la phase comptable d'enregistrement et paiement des factures. Les procédures nationales relatives au traitement des factures et à l'autorisation des paiements sont clairement définies dans le Code de la Comptabilité Publique (Art 136), le DMP (Art 103), ainsi que dans les Cahiers des Clauses administratives générales (CCAG) relatifs aux marchés de fournitures (Art 8), de travaux (Art 11, 12 &13) et d'études (Art 11). Le visa du contrôleur des dépenses publiques (CDP) est requis pour tout engagement et pour tout ordonnancement de dépenses y compris au titre des marchés. Le visa du CDP atteste de la disponibilité des crédits, de leur correcte imputation, de l'habilitation de l'ordonnateur et, s'il y a lieu, du respect du Code des Marchés Publics. Pour le paiement le comptable public assignataire réalise les contrôles principalement prévus par le code de la comptabilité publique. De même, le DMP (Art. 11) fait obligation aux acheteurs publics d'obtenir les autorisations et les approbations préalables qu'exigent la conclusion du marché et également d'arrêter le montant des estimations et s'assurer de la disponibilité des financements suffisants et veiller à leur actualisation le cas échéant.
25. Les contrôles sur la gestion des finances publiques sont assurés par plusieurs instances, principalement le contrôle général des finances (CGF) et contrôle général des services publics (CGSP) auxquels s'ajoute le contrôle général des domaines de l'Etat (CGDE). Ils interviennent principalement dans les services de l'Etat, les organismes publics bénéficiant directement ou indirectement d'un concours financier et les collectivités locales. Les inspections ministérielles "départementales" opèrent sous l'autorité directe des ministres dans les services centraux ou extérieurs. En ce qui concerne les dépenses de marchés, la commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés et les commissions de contrôle des marchés exercent un contrôle a priori sur la procédure de passation et d'exécution des marchés. Le contrôle externe des finances publiques est dévolu à la Cour des Comptes (CC) qui examine la conformité des lois de règlements et juge les comptes de gestion des comptables publics.

26. La loi de règlement arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État et le résultat financier qui en découle. Elle décrit les opérations de trésorerie et ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget. Il n'y a pas cependant de rétro-information sur l'exécution du budget comprenant des données sur la réalisation des gros marchés. Une telle information n'est pas non plus collectée ou générée par le système d'information des marchés publics malgré le soutien de l'électronique.

### **2.3. Objectifs de politique nationale et de développement durable**

27. La Tunisie fait partie des 193 pays qui ont adopté, lors du Sommet extraordinaire des Nations Unies tenu à New York du 25 au 27 septembre 2015, l'Agenda 2030 qui comprend les 17 objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Ces ODD intègrent les trois dimensions du développement durable (sociale, économique et environnementale) et pour la première fois la dimension bonne gouvernance, paix et justice. La Tunisie a réitéré cet engagement à travers la signature du programme conjoint entre le Gouvernement tunisien et le système des Nations Unies en Mai 2018 pour un « Appui à l'intégration, la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation et de reporting des ODD en Tunisie ».

28. Elle réaffirme son engagement à réaliser les ODD adoptés dans son plan de développement 2016-2020, articulé autour de 5 piliers : réformes et gouvernance ; hub économique ; développement humain ; concrétisation des ambitions des régions ; économie verte. La question de l'adaptation aux changements climatiques, de la préservation de l'environnement et de la réduction des gaz à effet de serre figure parmi les priorités nationales. Dans ce cadre, la Tunisie s'est engagée dans un vaste programme de production de l'électricité verte pour accroître la part des énergies renouvelables à 12% en 2020 et 30% en 2030.

29. Avec la révolution du 14 Janvier 2011, la Tunisie a enregistré des progrès remarquables au niveau de la démocratie. La Constitution de 2014 garantit les droits et libertés conformément aux standards internationaux et consacre des principes progressistes. La Tunisie, une jeune démocratie née d'un dialogue national ouvert et inclusif, a réussi sa transition politique. Le processus de transition pacifique lui a permis d'obtenir le prix Nobel de la paix de 2015.

30. Très tôt, la Tunisie s'est engagée dans une politique volontariste de protection de l'environnement fondée sur des programmes concrets et pratiques d'amélioration des conditions et de la qualité de la vie en zone urbaine et rurale et sur des interventions ciblées en matière de gestion rationnelle et de conservation des ressources naturelles. C'est ainsi qu'un programme d'action national de l'environnement et du développement (Agenda 21 National) et été élaboré depuis 1996 dont une partie des actions proposées fût inscrite et mise en œuvre dans le cadre du 9ième plan de développement économique et social de la période 1997-2001. Également, suite à son engagement dans la voie de la décentralisation, et le rôle grandissant des régions dans la planification du développement économique et social, la Tunisie a opté pour la mise en place d'Agenda 21 locaux afin de tenir compte des préoccupations environnementales telles que perçues au niveau local et asseoir ainsi les

bases pratiques de développement durable selon les conditions locales tout en respectant les orientations tracées par l'Agenda 21 national.

31. Dès son indépendance, la Tunisie a misé sur l'éducation, la santé et la liberté de la femme, trois piliers d'une société moderne. Dans l'objectif d'étendre l'enseignement à tous les Tunisiens sans aucune exception, des écoles ont été construites dans les régions les plus reculées du pays. L'enseignement constitue l'ascenseur social par excellence et l'école est obligatoire et gratuite pour les enfants de 6 à 16 ans. Le taux de scolarisation atteint 95,4% pour 2017-2018 (93,8% pour les garçons et 97,1% pour les filles). La Tunisie poursuit ces efforts pour assurer une transition économique et garantir une croissance durable et inclusive pour répondre aux demandes d'emplois surtout pour les diplômés de l'enseignement supérieur et relever le défi du chômage des jeunes.
32. Le "Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses" permet des transferts monétaires directs aux pauvres. L'État garantit l'accès aux services de santé aux populations vulnérables : en 2018, 285 mille familles bénéficient du "Programme d'Assistance Médicale Gratuite" et 623 mille familles bénéficient de l'assistance médicale à tarif réduit. L'espérance de vie à la naissance, en 2015, est de 75 ans. Des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine des maladies transmissibles et de la Santé de la Mère et de l'Enfant. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est passé de 57 décès pour 1000 naissances vivantes en 1990 à 17 en 2018. Les disparités régionales constituent un défi pour la Tunisie. Le principe de la discrimination positive entre les régions est un principe constitutionnel. Le plan 2016-2020, prévoit la réduction des disparités à 30 % : 75 % des investissements publics sont alloués aux régions défavorisées (50 % de la population). L'accès à l'électrification et à l'eau potable est quasi généralisé dans tout le pays.<sup>11</sup>
33. La volonté de la Tunisie à s'inscrire dans une dynamique de soutien aux objectifs de développement durable s'est également confirmé avec l'énoncé de la « *conformité aux règles de bonne gouvernance et aux exigences du développement durable* » parmi les principes qui régissent les marchés publics (DMP Art. 6). Cette volonté s'est traduite dans plusieurs dispositions du code des marchés publics visant à favoriser l'accès des PME au marché des acquisitions publiques (régimes préférentiels en faveur des entreprises locales) ou expertises locales ou produits d'origine tunisienne, et d'autres mesures d'incitation à la durabilité, notamment,
  - La détermination des spécifications techniques de manière à garantir la qualité des prestations et à promouvoir les produits locaux et le développement durable (Art 10).
  - La prise en considération de la capacité des entrepreneurs, producteurs, et prestataires de services nationaux et les objectifs du développement durable, lors de l'élaboration des cahiers des charges (Art 16).

---

<sup>11</sup> *Rapport national volontaire de la Tunisie Sur la mise en œuvre des ODD-18 Juillet 2019*

- La prise en compte, dans la mesure du possible, d'éléments à caractère social ou environnemental dans les conditions d'exécution des marchés (Art 19)
- La réservation aux petites entreprises dans la limite de 20% du montant annuel estimé des marchés (Art 20).
- L'incitation à confier à des entreprises locales l'exécution du maximum de commandes (Art 22)
- Une marge de préférence de 10% pour les entreprises tunisiennes et les produits d'origine tunisienne. (Art 26).
- L'Intégration dans les spécifications techniques, dans la mesure du possible, des caractéristiques environnementales établies par référence à tout ou partie d'un écolabel approprié reconnu et accessible à toutes les parties intéressées (Art 31).
- La référence à des critères d'évaluation tels que l'incitation des entreprises tunisiennes de travaux ou des produits d'origine tunisienne, le coût d'exploitation des ouvrages, des équipements ou des brevets, les performances en matière de protection de l'environnement, l'insertion professionnelle des personnes à besoins spécifiques ou en face de difficultés d'insertion (Art 64),

34. Malgré tout la politique d'achats publics durables encouragée par la réglementation des marchés publics, s'est heurtée à l'absence de guides ou d'outils de mise en œuvre. La mise en pratique des ODD dans la commande publique demeure par conséquent un des défis à relever pour une bonne prise en charge des objectifs politiques stratégiques poursuivis par le pays.

## **2.4. Initiatives de réforme de la Passation des Marchés Publics**

35. Une des réformes conduites pour plus d'efficacité et de transparence de l'action de l'Etat a porté sur le système Tunisien des marchés publics. En effet, dès 2011 et dans un contexte de transition politique, la Banque mondiale a conduit une évaluation de son système de passation des achats selon la méthodologie OCDE/DAC (MAPS I, version 2006)<sup>12</sup>, en collaboration avec le Gouvernement Tunisien.

36. Pour une mise en œuvre optimale, le Gouvernement avait alors opté pour la création d'un Comité National de Coordination et de Suivi (CNCS) de la réforme des marchés publics, constitué de toutes les parties prenantes (Acheteurs Publics, secteur privé, société civile et monde académique). Avec l'appui technique de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement, les travaux de ce Comité ont permis d'appliquer les critères quantitatifs de cette méthodologie pour attribuer des scores aux différentes parties et composantes du système afin d'en évaluer la performance.

37. Dès 2012, les résultats de ces travaux ont été consignés dans un rapport final<sup>13</sup> qui a reflété les conclusions de cette évaluation ainsi que les grandes lignes d'un plan d'action pour la mise

<sup>12</sup><http://www.oecd.org/gov/ethics/37390076.pdf>

<sup>13</sup> Pour consulter le rapport final, prière consulter le lien :

[http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/upload/documents/fra\\_afdb\\_assessment\\_report.pdf](http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/upload/documents/fra_afdb_assessment_report.pdf)

en œuvre d'une réforme du système Tunisien des marchés publics, basés sur les cinq axes suivants :

- Axe I : Gouvernance
- Axe II : Rationalisation du cadre juridique
- Axe III : Transparence
- Axe IV : Performance
- Axe V : Professionnalisation

38. L'une des avancées sur la mise en œuvre de ce plan d'action a été la réforme du cadre juridique de l'achat public en Tunisie suite à l'adoption et la publication du Décret n° : 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics<sup>14</sup>. Avec ce nouveau texte, le système Tunisien des marchés publics a été renforcé, notamment par :

- Un nouveau mode de gouvernance des marchés publics
- De nouveaux principes et modes de passation des marchés publics
- Un renforcement de la planification des achats, de la transparence des procédures et des droits aux recours administratifs en la matière
- Des procédures plus simples et plus adaptées aux PME, aux artisans et à l'industrie des TIC
- La digitalisation des procédures de passation à travers le système électronique d'achat public, TUNEPS<sup>15</sup>.

39. La conduite de cette réforme du cadre juridique des marchés publics en Tunisie s'est poursuivie avec l'adoption d'autres textes d'application du Décret n° : 2014-1039 du 13 mars 2014, ou traitant d'aspects ayant une incidence directe ou indirecte sur les marchés publics (cf. liste en annexe 5- volume III).

40. C'est dans cette dynamique que la Banque mondiale, en collaboration avec le Gouvernement Tunisien a lancé en 2018, un nouvel exercice évaluation du système de passation des marchés afin d'évaluer l'impact des réformes déjà entreprises et d'actualiser le plan d'action établi en 2012 à cet effet en prenant en considération :

- Les engagements internationaux de la Tunisie qui ont attiré aux marchés publics,
- La mise en application des récentes avancées en matière d'implémentation de la plateforme de passation électronique des marchés publics TUNEPS
- La nécessité d'accorder plus de souplesse aux marchés destinés aux PME<sup>16</sup>,
- L'importance d'intégrer les plus récentes bonnes pratiques en matière de gouvernance, de transparence et de lutte contre la corruption
- L'obligation de garantir plus d'efficacité dans les actes d'achat public
- La prise en compte de la nouvelle stratégie nationale de gestion selon l'approche par les risques des marchés publics en Tunisie

---

<sup>14</sup> Le décret est consultable via le lien :

[http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/upload/documents/Decret\\_2014\\_1039\\_FR.pdf](http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/upload/documents/Decret_2014_1039_FR.pdf)

<sup>15</sup><https://www.tuneps.tn/index.do>

<sup>16</sup>Lire le rapport de l'OCDE en la matière via le lien : <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/ameliorer-acces-PME-aux-marches-publics-Tunisie.pdf>

- L'obligation énoncée par l'article 102 de la loi organique n° : 2018-29 du 09 mai 2018 relative au Code des Collectivités locales, de règlementer les marchés publics passés par les collectivités locales par un décret gouvernemental dans le respect des principes établis par le code.

### 3. EVALUATION

41. Ce chapitre donne le résultat de l'évaluation des forces et faiblesses du système passation des marchés publics tunisien au niveau des indicateurs respectifs des quatre piliers constitutifs du système. Une analyse plus détaillée au niveau des indicateurs subsidiaires, est présentée sous le volume II (Matrice d'analyse détaillée) du présent rapport, ainsi que l'identification des lacunes nécessitant des mesures spécifiques pour améliorer le système.
42. Certaines lacunes ont été qualifiées de substantielles car elles sont symptomatiques de risques élevés pour la performance globale du système des marchés publics. Une telle situation se présente lorsque (i) les critères d'évaluation énoncés n'ont pas été réalisés de manière satisfaisante ou, (ii) l'un des éléments essentiels de l'indicateur concerné (ex. indépendance, objectivité, rapidité) fait défaut ou, (iii) il est suffisamment établi qu'une disposition du cadre législatif / réglementaire ne fonctionne pas comme prévu.
43. Des « signaux d'alerte » soulignés dans le texte par une astérisque de couleur rouge (\*), ont été associés à certaines lacunes substantielles pour mettre en évidence les insuffisances dont la résolution peut être contre-carrée par des facteurs qui dépassent le cadre strict de la réforme du système des marchés publics. Par exemple, l'un des principaux obstacles à la réussite de toute réforme est la résistance au changement, notamment dans les domaines susceptibles de toucher des intérêts particuliers. La prise en charge effective d'un tel risque dépasse le cadre d'une réforme sectorielle, pour dépendre surtout d'un environnement socio-politique favorable, inspiré par une volonté politique de soutenir la mise en application de dispositions légales/réglementaires idoines.

#### 3.1. Pilier I- Cadre Législatif, Règlementaire et Politique

*Le pilier I évalue le cadre législatif, réglementaire et politique de la passation des marchés. Il recense les règlements et les procédures officiels qui régissent la passation des marchés publics et évalue leur positionnement par rapport aux normes internationales. La mise en œuvre et l'application pratique de ce cadre, font l'objet des piliers II et III. Les indicateurs faisant partie du pilier I rendent compte des récentes évolutions et innovations auxquelles on a eu le plus souvent recours pour améliorer l'efficacité de la passation des marchés publics. Le pilier I tient également compte des obligations internationales et des objectifs politiques nationaux afin de garantir que la passation des marchés publics soit à la hauteur de son rôle stratégique et contribue à la durabilité.*

#### Résumé de l'analyse du pilier I

44. Le cadre juridique des marchés publics en Tunisie prend sa source dans la constitution ainsi que dans la loi n°81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du code de la comptabilité

publique (CCP). Cette loi traite de la comptabilité publique en général, mais couvre certains aspects spécifiques aux marchés publics, notamment (i) la forme des marchés publics, (ii) les modes de passation des marchés, (iii) l'éligibilité à la commande publique, et (iv) les dépenses au titre des marchés conclus. Elle renvoie enfin au cadre réglementaire pour la détermination des modalités de passation et de contrôle des marchés publics.

45. Au plan réglementaire, les marchés publics sont régis principalement par le décret gouvernemental n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP), tel que modifié et complété par le décret gouvernemental n° 2018-416 du 11 mai 2018 relatif à la généralisation de l'achat public en ligne (TUNEPS). Ce dispositif juridique est complété par plusieurs décrets, arrêtés et circulaires d'application (cf. analyse de l'indicateur 2 ci-après).
46. D'autres textes législatifs ou réglementaires traitent différents domaines associés ou ayant une incidence sur les marchés publics notamment,
  - Décret n° 2013-5096 du 22 novembre 2013, portant création de la HAICOP et fixant le statut particulier aux membres du corps des contrôleurs et réviseurs de la commande publique relevant de la Présidence du gouvernement et fixant le statut particulier de ses membres ;
  - Loi n° 93-42 du 26 avril 1993, portant promulgation du code de l'Arbitrage ;
  - Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information ;
  - Décret n° 2013-3232 du 12 août 2013, portant organisation du corps de contrôle général des services publics et fixant ses attributions et le statut particulier de ses membres ;
  - Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption ;
  - Loi n° 93- 50 du 3 Mai 1993, relative au Haut Comité du Contrôle administratif et Financier ;
  - Loi n° 98-33 du 23 Mai 1998 Modifiant et complétant quelques articles du code pénal ;
  - Décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014, portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public ;
  - Loi organique n° 10 de 2017 relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte
  - Loi n° 2018-46 du 1er août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêt ;
  - Loi n° 2003-75 du 10 décembre 2003 relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent ;
  - Décret-loi n° 2011-120 du 14 novembre 2011 portant création de l'Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption (INLUCC).
47. Les autres contrats proches des marchés publics sont soumis à une très grande diversité de textes juridiques. En effet, la concession est régie par la loi n° 2008-23 du 1 avril 2008 relative au régime des concessions et son décret d'application n°2010-1753 du 19 juillet 2010, fixant les conditions et procédures d'octroi des concessions tel que modifié par le

décret n° 2013-4631 du 18 novembre 2013. Les concessions locales ainsi que le contrat de délégation de service public local sont soumises aux dispositions de la loi organique n°2018-29 du 09 mai 2018 relative au Code des Collectivités locales.

48. La loi n° 2015-49 du 27 novembre 2015, relative aux contrats de partenariat public privé établi leur régime juridique. Ses décrets d'application sont (i) le décret gouvernemental n° 2016-771 du 20 juin 2016, fixant la composition et prérogatives du conseil stratégique de partenariat public privé, (ii) le décret gouvernemental n° 2016-772 du 20 juin 2016, fixant les conditions et les procédures d'octroi des contrats de partenariat public privé et (iii) le décret gouvernemental n°2016-1185 du 14 octobre 2016 fixant l'organisation et les attributions de l'Instance Générale du Partenariat Public Privé.
49. Les deux lois de 2008 et 2015 mentionnées ci-dessus ont été modifiées récemment par la loi transversale du 29 mai 2019 relative à l'amélioration du climat d'investissement.
50. De manière générale, l'évaluation a relevé un certain éparpillement des textes législatifs et réglementaires, avec comme résultat des lacunes et des chevauchements. Il a notamment été constaté des possibilités de progression en matière d'introduction des méthodes adaptées de passation des marchés et au niveau de l'attention à apporter à la gestion des contrats, la qualité des biens, des travaux et des services commandés et à leur durabilité. De même, il serait utile de compléter les documents standard de référence, y inclure les démarches à suivre et les modèles de dossiers d'appel d'offres et de contrats, ainsi que de les rendre plus clairs et plus accessibles.
51. Ce dispositif juridique des marchés publics est affaibli par l'absence de mise à jour en temps opportun des procédures opérationnelles, ou leur non-conformité avec la réglementation des marchés publics. Se pose également la question de la transparence à travers une meilleure dissémination de la doctrine de la HAICOP qui s'exprime à travers les prises de position de l'Observatoire National des Marchés Publics (ONMP), les avis de la Commission Supérieure de Contrôle et d'Audit des Marchés Publics (CSCAMP) et les décisions du Comité de Suivi et d'Enquête des Marchés Publics (COSEM), qui ne sont présentement ni répertoriés, ni publiés. On peut également déplorer l'absence de dispositions claires concernant l'archivage des documents de passation et de gestion des marchés.
52. Enfin, le cadre juridique actuellement en vigueur n'est pas uniformément établi pour toutes les autorités publiques. En effet, les acheteurs publics tels que définis par l'article 3 du DMP ne sont pas tous soumis à la réglementation régissant les marchés publics. En outre, les contrats de concessions, de partenariat public et privé et la délégation de service public locale sont soumis chacun à son propre régime juridique, différent de celui des marchés publics, alors que ces contrats obéissent à des principes similaires et nécessitent une certaine harmonisation de leur régime juridique à l'instar du droit comparé.

## Analyse des indicateurs du Pilier I

*Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur. L'indicateur porte sur différents instruments législatifs et réglementaires élaborés à différents niveaux, de l'échelon le plus élevé (loi nationale, acte juridique, réglementation, décret, etc.) jusqu'aux réglementations détaillées, procédures et dossiers d'appel d'offres officiellement utilisés.*

### □ Diagnostic de l'indicateur

#### (i) Forces

53. Le cadre juridique de passation des marchés publics est globalement complet et intègre l'essentiel des principes de la commande publique tels que consacrés dans les textes de l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC ou de la loi-type de l'UNCITRAL et les bonnes pratiques internationales. Spécifiquement, la réglementation des marchés publics
- Prend en compte les biens, travaux, et services (y compris les services de consultants) pour tous les marchés passés sur des fonds publics, et s'applique à l'ensemble de la législation spécialisée réglementant la passation des marchés par entités opérant dans des secteurs particuliers ;
  - Fait obligation d'annoncer publiquement les opportunités de marchés (plan prévisionnels et avis d'appel d'offres) par voie de presse et sur le site web des MP (portail national des marchés publics) ainsi que sur le site propre à l'acheteur public le cas échéant. De même, les avis d'appel d'offres sont obligatoirement publiés sur TUNEPS depuis le 1er septembre 2019 (date de généralisation effective des achats électroniques) ;
  - Promeut une participation équitable et fondée sur la qualification, et promeut des principes qui garantissent la libre participation à la commande publique, à savoir la concurrence (y compris l'interdiction du fractionnement des marchés destiné à restreindre la concurrence), la liberté d'accès et l'égalité devant la commande publique, la transparence, la confidentialité et l'intégrité des procédures ;
  - Précise les critères d'éligibilité et prévoit des exclusions pour les activités criminelles ou de corruption, l'interdiction administrative conformément à une procédure transparente et contradictoire ;
  - Exige le recours à des spécifications neutres citant des normes internationales quand cela est possible et prévoit l'utilisation de spécifications fonctionnelles, le cas échéant. Ainsi que la reconnaissance de normes équivalentes en l'absence de spécifications neutres ;
  - Consacre le droit des soumissionnaires de contester les décisions ou actions prises par l'entité adjudicatrice, et de recourir à une procédure d'appel équitable et contradictoire, sans préjudice d'un examen judiciaire des décisions prises par l'organe d'appel ;
  - Prévoit des processus équitables pour résoudre les litiges pendant l'exécution du contrat ;

- Instaure la généralisation de la passation des marchés par voie électronique (acquisition électronique) avec le support d'un système d'acquisition électronique sécurisé (TUNEPS).

(ii) **Faiblesses**

54. A l'exception de quelques dispositions énoncées dans le code de la comptabilité publique, les marchés publics sont régis pour l'essentiel par voie réglementaire. Seuls les contrats de PPP (PPP-concession-délégation de service public) sont régis par un texte législatif. En outre il n'existe pas de loi proprement dite sur la commande publique comportant les principes fondamentaux de cette branche de droit et seuls les contrats de PPP sont qualifiés par les textes tunisiens de contrats de la commande publique.
55. Le cadre juridique des marchés publics souffre d'un éparpillement préjudiciable à la bonne compréhension et une application simple, claire, cohérente et efficace de la réglementation. En effet, beaucoup d'éléments essentiels relatifs au bon fonctionnement du système des marchés publics se retrouvent éparpillés entre différents textes législatifs et réglementaires qui traitent d'aspects divers sans considération de leur rang dans la hiérarchie des normes. Il est donc difficile pour toutes les parties concernées d'avoir une vue claire et exhaustive du cadre juridique. En conséquence, l'identification des textes applicables dans un cas particulier ainsi que l'établissement de leur ordre de préséance demeurent une tâche complexe même pour un public averti. De même, l'accès à certains textes n'est pas facile et il n'est pas aisé d'assurer la cohérence de l'ensemble en cas de modification.
56. Le cadre juridique est affaibli par l'absence de mise à jour en temps opportun des procédures opérationnelles, ou leur non-conformité avec la réglementation des marchés publics. Par ailleurs, la généralisation de l'utilisation du système électronique de passation des achats électroniques TUNEPS (suppression des procédures matérielles) a entraîné des divergences entre les procédures matérielles et les procédures immatérielles, notamment en ce qui concerne la soumission et l'ouverture des offres.
57. Des insuffisances ont été également relevées concernant les procédures de passation, notamment
  - La gamme des procédures ou méthodes d'acquisition disponibles ne répond pas suffisamment aux spécificités de certaines commandes publiques (projets complexes, innovants...), d'où une impression de rigidité de certaines prescriptions et de restriction de la possibilité de trouver la meilleure solution pour répondre aux besoins spécifiques ;
  - Aucune disposition particulière n'est prévue par la réglementation des marchés publics pour assurer une concurrence équitable avec le secteur privé en cas de participation d'entreprises publiques ;
  - Une certaine confusion est entretenue par la variété et l'ambiguïté des terminologies utilisées pour définir le caractère acceptable du prix (*offre mieux disante* », « *offre moins-disante* », « *offre la plus intéressante* », « *offre la plus avantageuse* « *meilleure*

*offre financière* » etc.), comme critère d'adjudication des marchés de travaux, fournitures et services ;

- La procédure d'évaluation des offres anormalement basses et le mécanisme de leur traitement ne sont pas bien précis et clairs ;
- La révision des prix proprement dite présente un problème pratique concernant les formules à adopter, les variables et les références publiées ;
- La réglementation n'oblige pas expressément les acheteurs publics à publier les résultats des appels d'offres infructueux ou en cas d'un appel d'offres annulé.

58. Les règles relatives à la gestion des contrats souffrent de plusieurs insuffisances, notamment

- Les fonctions pour prendre en charge la gestion du contrat ne sont pas pleinement définies et les responsabilités ne sont pas clairement attribuées par la réglementation des marchés publics ;
- Le DMP envisage la possibilité d'avenants dépassant le taux maximum prescrit par la réglementation, ou portant sur un changement dans la nature des prestations, mais ne précise pas les cas pouvant justifier de telles de telles modifications susceptibles d'affecter la maîtrise des dépenses, ou remettre en cause les éléments du choix initial ou l'économie du marché ;
- La décision issue d'un processus de règlement des conflits pendant l'exécution du contrat n'est exécutoire que si elle est prononcée par une juridiction. En effet, l'avis du comité de règlement amiable est purement consultatif et le DMP ne prévoit pas le recours à l'arbitrage et offre plutôt l'option de passer directement à une procédure judiciaire, le cas échéant.

59. L'archivage des dossiers des achats publics n'est pas règlementé (politique de rétention de documents, liste des archives et documents à archiver etc.). En effet, le DMP ne fait aucune mention de l'obligation de conservation des documents relatifs à la passation/gestion des MP, et aucun protocole particulier n'est prévu pour en assurer la collecte, la conservation, la sécurité et la protection.

- **Conclusion** : Le cadre juridique de la passation des marchés publics est partiellement conforme aux principes convenus

## □ Lacunes substantielles / classification des risques

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Eparpillement et fragmentation de l'arsenal juridique sans considération de hiérarchie des normes.	Risque d'incompréhensions erreurs et incohérences dans l'interprétation et l'application des textes, préjudiciables à l'efficacité, l'efficience et l'intégrité de la commande publique			X
Absence de définition des fonctions et responsabilités relatives à la gestion des contrats	Dilution de la redevabilité dans le cadre de la gestion des contrats de marchés, et entrave à l'efficience de la commande publique		X	
Absence de procédure d'arbitrage parmi les modes de règlement des litiges contractuels prévus par le code des marchés publics	Lenteurs dans la résolution des litiges contractuels peuvent être d'importantes sources d'inefficacité et d'inefficience des marchés publics			X
La participation des entreprises détenues par l'Etat n'est pas règlementée	Obstacle à une concurrence équitable et effet dissuasif pour la participation des entreprises privées			X
Absence de normes de gestion (conservation) des enregistrements, des documents et des données électroniques de passation des marchés.	Manque de transparence (traçabilité) des décisions prises dans le cadre de la commande publique			X

## □ Recommandations

- a) Réviser et compléter, de manière proprement harmonisée et hiérarchisée, les différents textes législatifs et réglementaires par l'établissement d'un cadre général de la commande publique qui doit :
- Eriger le régime juridique, les principes généraux et les fondamentaux de la commande publique au rang législatif. Dans ce cadre, le projet de loi doit couvrir : les principes et règles généraux, le cadre institutionnel, les équilibres budgétaires, les modes de passation, les marchés publics durables, l'intégrité, la lutte contre la corruption, le régime coercitif (sanctions...) etc.
  - Rassembler l'ensemble des textes dans un « recueil des textes relatifs à la commande publique et veiller à établir une correcte hiérarchie des normes régissant tous les contrats de la commande publique :
    - i. Dispositions législatives sur la commande publique
    - ii. Décret d'application du code
    - iii. Arrêtés d'application (DAO type -CCAG et autres)
    - iv. Circulaire d'application

- Unifier la terminologie des différents textes relatifs aux marchés publics et intégrer plus de rigueur lors de la consécration des concepts en s'inspirant des notions utilisées à l'échelle internationale.
  - Harmoniser le droit de la commande publique avec les principes constitutionnels, et identifier les interfaces entre la réglementation de la commande publique et les autres disciplines voisines tel que le droit budgétaire, le droit commercial, le droit fiscal, le droit d'accès à l'information etc., et vérifier l'harmonisation nécessaire entre les domaines (lors de la rédaction du texte juridique).
  - Définir les champs d'application, le cadre institutionnel (organes de passation, de contrôle et de régulation), et l'ensemble du cycle de passation des marchés publics, y compris la planification et la programmation des achats, la publicité, les modes d'acquisition et les marchés publics durables et innovants, le déroulement des procédures y compris l'évaluation, l'attribution, l'exécution et la gestion des contrats, les recours etc.
- b) Prévoir des mécanismes et dispositions dans la réglementation des marchés publics pour promouvoir l'innovation et l'industrialisation, et clarifier la notion et les mécanismes d'essaimage.
- c) Etablir des règles de participation des entreprises détenues par l'Etat qui promeuvent une concurrence équitable, notamment par l'introduction de mécanismes d'évaluation des offres visant à neutraliser les effets d'avantages (fiscaux ou autres) dont bénéficient les entreprises publiques comparées aux concurrents privés.
- d) Repréciser et compléter les dispositions réglementaires et opérationnelles relatives à la gestion des contrats, notamment, en ce qui concerne les projets complexes, s'inspirer des règles FIDIC pour
- Confier l'élaboration de l'APD (FEED) à un expert qui doit définir le niveau de performance et de qualité exigé tout en laissant la latitude pour les entreprises opérant dans le secteur des EPC de proposer leurs offres ;
  - Confier la supervision des projets EPC à un consultant professionnel du management du projet (Project Management Consultant-PMC) agissant pour le compte du Maître de l'Ouvrage dans le cadre de grands projets complexes ;
  - Introduire les critères de performances dans l'évaluation des offres et conséquemment dans l'évaluation de l'exécution des projets complexes ;
  - Prévoir le recours à l'arbitrage au lieu de passer directement à une procédure judiciaire à défaut de règlement amiable des conflits durant l'exécution des contrats.
- e) Elaborer un protocole concernant la gestion des archives, documents et données électroniques relatifs aux marchés publics, notamment,
- Mentionner de manière explicite dans le code des marchés l'obligation de conservation des documents relatifs à la passation et l'exécution des marchés, avec identification d'une liste de pièces essentielles devant être conservées.

- Prévoir dans le code des marchés publics une disposition fixant les délais de rétention des documents relatifs à la passation et l'exécution des marchés, en rapport avec les règles de prescription en vigueur en cas d'enquête et de poursuites pour fraude et corruption.
- Réserver un chapitre particulier du manuel de procédures de passation des marchés à l'archivage des documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés (en consultation avec les Archives Nationales).
- Mettre en place un archivage électronique centralisé (prévoir une solution d'archivage électronique des documents relatifs à la passation et à l'exécution marchés en rapport avec TUNEPS).

**Indicateur 2. Les réglementations et outils d'application soutiennent le cadre juridique.** Cet indicateur vérifie l'existence, la disponibilité et la qualité des réglementations d'application, des procédures opérationnelles, des manuels, des modèles de dossiers d'appel d'offres, et des conditions contractuelles types. Idéalement, la législation de rang supérieur fournit le cadre des principes et des politiques qui régissent la passation des marchés publics. Les réglementations de rang inférieur et les instruments plus détaillés complètent la loi, la rendent opérationnelle, et indiquent la manière dont il convient d'appliquer la loi dans des circonstances particulières.

#### □ Diagnostic de l'indicateur

##### **Forces**

60. Plusieurs réglementations d'application ont été mises à disposition des acteurs pour compléter le code des marchés publics, à savoir
- Arrêté du ministre de l'économie et des finances du 1er août 2014, fixant les modèles d'engagement des cautions personnelles et solidaires exigés dans le cadre des marchés publics ;
  - Arrêté du chef du gouvernement du 28 janvier 2015, concernant les modalités relatives au registre d'information, à la fiche de suivi et à la liste et modèles des données demandées dans le cadre du recensement des marchés publics ainsi que les modalités et les délais de leur collecte ;
  - Circulaire N°16 pour l'année 2015 du 03 Juin 2015, fixant les procédures d'application des pénalités de retard dans le domaine des marchés publics, les délais de leur prélèvement et les procédures de restitution des cautions
  - Décret gouvernemental n° 2016-498 du 8 avril 2016, fixant les conditions et procédures d'exclusion de la participation aux marchés publics ;
  - Décret gouvernemental n° 2016-676 du 13 Juin 2016, fixant les conditions et procédures de passation des marchés par voie de négociation directe avec les micros entreprises pour la réalisation des services et travaux dans le cadre des programmes nationaux d'incitation des diplômés de l'enseignement supérieur ;
  - Arrêté du ministre de l'équipement, de l'habitat et de l'aménagement du territoire du 13 Juillet 2016, portant approbation du cahier des charges relatif à l'exercice de l'activité

des micro entreprises créées dans le cadre des programmes nationaux d'incitation des diplômés de l'enseignement supérieur dans le domaine de bâtiments et de travaux publics ;

- Arrêté du Ministre de la fonction publique et de la gouvernance du 23 décembre 2016, portant approbation du manuel de procédures de passation des achats publics hors marchés à travers E. Shopping Mall du système d'achat public en ligne TUNEPS ;
- Arrêté du chef du gouvernement du 13 septembre 2018, portant approbation du manuel de procédures de passation des achats publics à travers le système d'achat public en ligne TUNEPS 2018.

61. A cela s'ajoute le Décret n° 2013-5096 du 22 novembre 2013, portant création de la Haute Instance de la Commande Publique (HAICOP) et fixant le statut particulier des membres du corps des contrôleurs et réviseurs de la commande publique. Il faut noter cependant que ce décret précède la promulgation du décret 2014-1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics (DMP), car il a été pris subséquent à l'ancien code des marchés publics, promulgué par le décret 2012-515 du 02 juin 2012.
62. Il existe un modèle de dossiers d'appel d'offres-type en langue française, dénommé « *Cahier-type des clauses administratives particulières appliquées aux marchés publics relatifs aux travaux (Septembre 2017)* », ainsi que des conditions contractuelles types pour les différentes prestations faisant l'objet du marché public à savoir (i) CCAG applicables aux marchés publics de travaux (ii) CCAG applicables aux marchés publics de fournitures courantes de biens et de services (iii) CCAG applicables aux marchés publics d'études.

### **Faiblesses**

63. Les réglementations spécifiques existantes, complétant et précisant les dispositions réglementaires relatives aux marchés publics, ne sont pas toutes répertoriées, publiées et actualisées. Parmi les manquements, on peut noter ce qui suit :
- Il n'existe pas de manuel de passation des marchés complet(s) (c'est-à-dire une circulaire d'application du DMP) qui énonce toutes les procédures pour la mise en œuvre correcte des réglementations et lois relatives à la passation des marchés.
  - La doctrine de la HAICOP (à travers les prises de position de l'Observatoire National des Marchés Publics (ONMP), les avis de la commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés publics (CSCAMP) et les décisions du COSEM), n'est ni répertoriée ni publiée.
64. L'unique modèle de dossiers d'appel d'offres dénommé « *Cahier-type des clauses administratives particulières (CCAP) appliquées aux marchés publics relatifs aux travaux (Septembre 2017)*, » n'est pas conforme au cadre juridique actuel car ses dispositions font référence au décret N° 89442 du 22 Avril 1989 portant réglementation des marchés publics (au lieu du décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014). En outre,

- La terminologie utilisée « CCAP » pour désigner ce DAO-type est source de confusion car elle renvoie à des conditions contractuelles particulières.
  - Ce DAO-type (« CCAP ») applicable aux travaux n'est disponible qu'en langue française, tandis que les autres modèles existants sont disponibles uniquement en langue arabe.
65. Le contenu minimal des DAO tel que défini par la réglementation est incomplet car il vise uniquement les dispositions contractuelles et omet de mentionner le règlement de l'appel d'offres (instructions aux soumissionnaires).
66. La gamme des documents et outils opérationnels est incomplète et les documents existants ne sont pas largement diffusés et ne sont pas facilement accessibles pour les acheteurs publics et les soumissionnaires, notamment,
- Les documents-type ne sont pas mis à jour, et les manuels de procédures ou circulaires d'application ne sont pas encore adoptés (procédure simplifiée, achats en dessous des seuils de recours à une mise en concurrence formalisée, etc.) ;
  - Les modèles de dossiers d'appel d'offres pour l'acquisition de biens, travaux, et services diversifiés et adaptés aux besoins actuels manquent et les CCAG et les CCAP type existants ne couvrent pas tous les types de commandes publiques. On note également l'absence de documents techniques à caractère général, comme des CCTG et de documents-type pour les marchés d'études ;
  - Le DAO-type (« CCAP ») applicable aux travaux n'est disponible qu'en langue française, tandis que les autres modèles existants sont disponibles uniquement en langue arabe.
67. Le contenu des conditions contractuelles types existants est généralement non-conforme aux pratiques admises au plan international. Parmi les manquements on peut citer notamment,
- L'absence de possibilité de recourir à l'arbitrage pour le règlement des litiges relatifs à l'exécution des marchés ;
  - L'absence de dispositions spécifiques pour les titulaires étrangers de marchés (modalités de paiement, règlement des litiges etc.) ;
  - L'absence de dispositions relatives à la fraude, la corruption et autres pratiques interdites dans les marchés publics ;
  - L'absence de critères de durabilité, par exemple, le coût du cycle de vie, et les clauses sur les aspects environnementaux, sociaux, de santé ou de sécurité, ou le soutien aux PME ;
  - L'absence de modalités d'application des intérêts moratoires ;
  - Les fréquents renvois à « *la réglementation en vigueur* » au lieu d'explicitier les dispositions pertinentes de ladite réglementation ou à défaut, d'insérer des hyperliens (« hyperlinks ») qui conduisent directement aux informations appropriées.

- Les CCAG-type existants n'ont pas fait l'objet d'une approbation par arrêté du chef du gouvernement contrairement aux exigences réglementaires (**Art 29** du DMP) et par conséquent n'ont pas un caractère obligatoire.
- Conclusion :** L'application de la Réglementation des marchés publics n'est pas suffisamment soutenue par la gamme d'outils et procédures opérationnelles disponibles.

**Lacunes substantielles / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Inexistence ou absence de mise à jour des outils et procédures opérationnelles)	Risque d'ineffectivité de certaines dispositions législatives ou réglementaires			X
	Erreurs et divergences dans l'application de la réglementation			X
Indisponibilité de certains DAO-type en langues française et anglaise	Obstacle à la participation des soumissionnaires étrangers			X
Conditions contractuelles types non-conforme aux pratiques admises au le plan international	Risque de pratiques contractuelles inefficaces ou inéquitables			X

**Recommandations**

- Harmoniser la terminologie des documents-types comme suit
  - Adopter l'appellation « Dossiers d'appel d'offres » ou « Cahiers de charges » à la place de CCAP pour les documents qui organisent la compétition (Conditions de l'appel d'offres et les conditions contractuelles)
  - « CCAG et CCAP » pour désigner les conditions contractuelles-type
- S'inspirer des bonnes pratiques internationales pour élaborer une gamme complète de modèles de documents-type (dossiers d'appel d'offres y compris conditions contractuelles et CCTG) en langues arabe, française et anglaise qui reflètent le cadre juridique en vigueur
- Elargir la gamme des documents-type disponibles (exemple : documents spécifiques aux TIC, CCTG) tout en laissant aux acheteurs publics la flexibilité nécessaire pour les appliquer dans des cas variés.
- Faire approuver tous les manuels et documents-type par voie réglementaire pour leur conférer un caractère obligatoire.

**Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales.** Cet indicateur permet d'évaluer si les objectifs politiques horizontaux –tels que la facilitation d'une durabilité accrue ou le soutien en faveur de certaines catégories sociales, etc., et les obligations résultant d'accords internationaux sont traduits de manière systématique et cohérente dans le cadre juridique, c'est-à-dire, si le cadre juridique est cohérent avec les objectifs politiques supérieurs poursuivis par le pays.

□ **Diagnostic de l'indicateur**

**(i) Forces**

68. Le décret n° 2014- 1039 du 13 mars 2014 régissant les marchés publics a introduit le concept de développement durable (Art. 6 et 64) et permet d'intégrer des critères de durabilité (critères économiques, environnementaux, et sociaux) dans la passation des marchés publics. Cette disposition a été complétée par l'actualisation du Plan National des Achats Publics Durables-PANAPD (calendrier d'exécution élaboré en 2012), qui vient d'être achevée par le ministère chargé des affaires locales et l'environnement, en collaboration avec l'ONMP, le comité général du contrôle des dépenses publiques et le comité des contrôleurs d'Etat.
69. Ce nouveau PANAPD prévoit d'intégrer les considérations liées au développement durable, notamment (i) une prospection du marché économique par l'acheteur public afin de pouvoir définir ses besoins et élaborer les spécifications techniques en tenant compte des ODD, (ii) la prise en compte des considérations de durabilité lors de la sélection quantitative, (iii) l'introduction du concept de cycle de vie dans les marchés publics et son extension à toutes les phases y compris le contrôle et l'exécution et (iv) des mesures incitatives aux titulaires des marchés publics qui atteignent des objectifs de performance en matière de ODD.
70. Le DMP propose des critères d'évaluation, à intégrer dans les cahiers des charges selon l'objet du marché, parmi celles-ci des critères de durabilité qui reflètent des priorités nationales, telles que (i) l'incitation des entreprises tunisiennes de travaux ou des produits d'origine tunisienne, (iii) le coût d'exploitation des ouvrages, des équipements ou des brevets, (iv) les performances en matière de protection de l'environnement, et (vi) l'insertion professionnelle des personnes à besoins spécifiques ou en face de difficultés d'insertion.
71. Les obligations résultant d'accords internationaux contraignants sont clairement définies par la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014 qui stipule en son article 20 que les traités approuvés par l'Assemblée représentative et ratifiés ont une autorité supra législative. Cette stipulation est reprise par l'Article premier du DMP qui fait une référence explicite à l'inapplicabilité de ses dispositions en cas de régime dérogatoire introduit par une convention internationale approuvée par la Tunisie.

**(ii) Faiblesses**

72. La Tunisie n'a pas mis en place de systèmes et outils opérationnels (manuels et documents type) qui précisent les modalités de mise en œuvre des exigences de durabilité (y compris les ODD) dans la passation des marchés.

73. Par ailleurs, le manque de coordination entre les différentes parties prenantes à savoir la HAICOP et le ministère chargé de l'environnement ainsi que les différents départements ministériels concernés par le développement durable (exemple le ministère chargé de l'équipement, ministre chargé du commerce, ministère de l'industrie etc.), constitue un handicap supplémentaire dans la prise en charge des politiques et objectifs dans ce domaine.
74. Les engagements internationaux de la Tunisie qui ont attiré aux marchés publics ne sont pas systématiquement transcrits dans les lois et réglementations et reflétés dans les politiques relatives à la passation des marchés, notamment,
- La Tunisie a adhéré à la convention de New York sur la reconnaissance des sentences arbitrales internationales le 17 juillet 1967 et la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales internationales sont prévues explicitement par l'article 80 du code tunisien de l'arbitrage (promulgué par la Loi n° 93-42 du 26 avril 1993). Cependant, ni le DMP ni les cahiers de charges existants, ne prévoient l'arbitrage dans le cadre du règlement des litiges relatifs à l'exécution des marchés publics ;
  - Le DMP ne prévoit pas dispositions (définition et sanctions) concernant la corruption passive prévue par la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) ratifiée par la Tunisie le 24 mars 2008 ;
  - La Tunisie a adopté, lors du Sommet extraordinaire des Nations Unies tenu à New York du 25 au 27 septembre 2015 les 17 objectifs du Programme de développement durable (ODD) à l'horizon 2030. Cette adoption a eu lieu ultérieurement à la promulgation du décret 1039-2014 (DMP), et par conséquent ils ne sont pas reflétés dans la réglementation des MP.
- Conclusion :** Les objectifs politiques stratégiques poursuivis par le pays ne sont pas suffisamment soutenus par le cadre juridique et réglementaire des marchés publics

**Lacunes substantielles / classification des risques**

Lacunes substantielles	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Absence d'outils opérationnels pour la mise en pratique des exigences de durabilité dans la passation des marchés	L'impact de la Commande publique sur le développement du pays risque d'être limité malgré les importantes sommes qui peuvent y être consacrées.		X	
Les obligations liées à la passation des marchés publics résultant d'accords internationaux contraignants ne sont pas systématiquement prises en compte dans les	Risque de sanctions (économiques, diplomatiques etc.) prévues par lesdits accords		X	

Lacunes substantielles	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
politiques relatives à la passation des marchés				

#### □ **Recommandations**

- a) Préciser les modalités de mise en pratique du concept d'achats publics durables dans le manuel de procédures de passation des marchés et élaborer des guides de mise en application ;
- b) Mettre en œuvre le Plan National des Achats Publics Durables et respecter son planning d'exécution ;
- c) Intégrer les considérations de durabilité au niveau de Document-type de passation des marchés (DAO/conditions contractuelles) et mettre en œuvre des programmes de sensibilisation de formation en matière d'achats durables ;
- d) Mettre en place des politiques et des moyens pour soutenir les achats innovants (système "open innovation") ;
- e) Opérer un recensement complet des obligations liées à la passation des marchés publics résultant d'accords internationaux contraignants afin de les transcrire dans les lois, réglementations et outils opérationnels relatifs à la passation des marchés.

## **3.2. Pilier II- Cadre Institutionnel et Capacité de Gestion**

*Le Pilier II examine la manière dont le système de passation des marchés défini par le cadre législatif et réglementaire en vigueur dans un pays, fonctionne en pratique et ce, à travers les organismes et les systèmes de gestion qui constituent la gouvernance générale de son secteur public. Le Pilier II évalue le degré d'aptitude du système de passation des marchés à s'acquitter des obligations inscrites dans la loi sans lacune ni chevauchement. Il évalue : i) si les liens adéquats avec le système de gestion des finances publiques du pays existent, ii) si les institutions chargées de remplir les fonctions nécessaires sont mises en place et iii) si les capacités techniques et de gestion sont suffisantes pour entreprendre des processus de passation des marchés publics efficaces et transparents.*

### **3.2.1. Résumé de l'analyse du pilier II**

75. Le cadre institutionnel des marchés publics est caractérisé par la prééminence de la HAICOP qui outre la régulation du système, concentre l'essentiel des fonctions de contrôle, d'adjudication, de règlement des contestations ainsi que la décision d'exclusion de la participation aux marchés publics). En effet bien que ces fonctions soient attribuées à des entités distinctes, celles-ci sont rattachées organiquement à la HAICOP. Cependant, une partie des fonctions de régulation est dévolue à un organe consultatif rattaché au chef du gouvernement. Une telle architecture institutionnelle engendre un cumul de fonctions incompatibles et un chevauchement de compétences, potentiellement sources de situations de conflits d'intérêts et d'inefficacité institutionnelle. Par ailleurs, en dépit de son placement

à un niveau élevé dans l'architecture gouvernementale, la fonction normative ne bénéficie d'aucun statut particulier qui puisse lui conférer l'autorité et l'autonomie financière indispensables à l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés.

76. Les acheteurs publics et leurs mandats sont clairement définis par la réglementation mais la fonction d'achat est quasi inexistante au sein des acheteurs publics, ou ne dispose pas de moyens et de la capacité nécessaires pour s'acquitter efficacement de ses responsabilités.
77. Le système de passation des marchés publics n'est pas bien intégré dans le système de gestion des finances publiques. En effet, bien que la réglementation des marchés publics fasse obligation aux acheteurs publics d'élaborer un plan prévisionnel des marchés (PPM), les programmes de passation des marchés découlent du budget plutôt que de servir de base à son élaboration. De même, il n'existe pas de rétro-information en vue de la certification de l'exécution du budget, comprenant des informations sur la réalisation des gros marchés, avec les écarts entre les projets réalisés et les projets inscrits dans le PPM. Par ailleurs, les opérations de trésorerie relatives aux paiements au titre des marchés ne sont pas exécutées à temps en dépit de la stipulation réglementaire qu'aucune demande de soumission d'offres/de propositions ne doit avoir lieu sans la certification que les fonds sont disponibles. Enfin, la budgétisation reste strictement annuelle sans perspective pluriannuelle de dépenses pour tenir compte des programmes dont l'exécution s'étale sur les années à venir.
78. L'acquisition électronique (TUNEPS) est largement utilisée dans le pays à tous les niveaux du gouvernement (pour les achats au-dessus des seuils réglementaires de passation). En plus de TUNEPS, Le pays dispose de plusieurs systèmes permettant d'accéder aux informations relatives aux processus de passation et de gestion des marchés publics, avec le soutien de la technologie. Cependant ces systèmes ne sont pas interconnectés et génèrent ainsi des données fragmentaires qui ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble, ni une analyse des tendances et du rendement du système de passation des marchés.
79. Le système tunisien de passation des marchés publics a un faible potentiel de développement et d'amélioration, du fait notamment de (i) l'absence de programmes de formation pérenne et substantiels en passation des marchés qui répondent aux besoins du système national et (iii) l'absence de cadre d'évaluation institutionnalisé des performances des opérations de passation de marchés, y compris des personnels en charge de la fonction achat.

### 3.2.2. Analyse des indicateurs du Pilier II

**Indicateur 4. Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.** Cet indicateur porte sur le degré d'intégration du système de passation des marchés au système de gestion des finances publiques depuis l'élaboration du budget jusqu'à la planification des opérations de trésorerie relatives aux paiements.

#### Diagnostic de l'indicateur

***(i) Forces***

80. Le décret des marchés publics fait obligation aux acheteurs publics d'élaborer un plan prévisionnel des marchés (PPM) et de le publier sur le site national des marchés publics ainsi que sur TUNEPS. Ce plan doit être notifié aux commissions de contrôles des marchés compétentes avant la fin du mois de février de chaque année.
81. De même, les fonds budgétaires sont engagés ou affectés en temps utile et couvrent la totalité du montant du marché (ou au moins le montant nécessaire pour couvrir la part du contrat qui doit être exécutée pendant la période budgétaire). En effet,
- La réglementation des MP stipule qu'aucune demande de soumission d'offres/de propositions ne doit avoir lieu sans la certification que les fonds sont disponibles.
  - Le service du contrôle des dépenses publiques est chargé de (vérifier la disponibilité des crédits à la rubrique budgétaire appropriée et de procéder au blocage du crédit nécessaire et à son engagement.
  - Le contrôle à priori des engagements portant sur les achats de biens et services est organisé par la LOB selon les modalités du Code de la Comptabilité Publique comme suit : Le visa du contrôleur de la dépense atteste de la disponibilité des crédits, de leur correcte imputation, de l'habilitation de l'ordonnateur et, s'il y a lieu, du respect de la réglementation des MP. Le circuit est sécurisé par ADEB qui couvre l'exécution et suit la consommation des crédits de l'engagement au visa du comptable. Après visa du contrôleur des dépenses, l'ordonnance est transférée automatiquement au comptable assignataire ; les pièces justificatives sont transmises parallèlement sous forme papier. Ainsi, une fois les crédits mis en place début janvier toutes les opérations de la dépense sont suivies par le système qui est piloté pour que le rythme des engagements soit compatible avec la trésorerie prévisionnelle. Pour l'engagement du titre II les contrôleurs veillent au respect du CMP et des plafonds de crédits d'engagement. Ce n'est qu'une fois l'autorisation introduite dans ADEB, par le visa, que les ordonnateurs peuvent engager la passation du marché.
82. Les procédures relatives au traitement des factures et à l'autorisation des paiements, sont clairement définies dans le Code de la Comptabilité Publique, la réglementation des marchés publics, ainsi que dans les CCAG relatifs aux marchés de fournitures, de travaux et d'études.

***(ii) Faiblesses***

83. Le système de passation des marchés publics n'est pas bien intégré dans le système de gestion des finances publiques. En effet,
- Les programmes de passation des marchés découlent du budget, plutôt que de servir de base à son élaboration, car le DMP (**Art 8**) exige l'élaboration et la publication d'un plan prévisionnel annuel de PM « *conformément au projet de budget au plus tard trente jours (30) avant tout début des procédures de passation...* » ;
  - Les programmes de passation des marchés annuels ou pluriannuels sont élaborés de

façon peu systématique et sans lien formel entre le système budgétaire et le système de gestion de la passation des marchés. La budgétisation reste strictement annuelle sans perspective pluriannuelle de dépenses pour tenir compte des programmes dont l'exécution s'étale sur les années à venir ;

- Les informations présentées dans le cadre du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics (PPM) manquent de fiabilité étant donné l'absence d'interconnexion entre le budget et le PPM ;
- Il n'existe pas de mécanisme de rétro-information en vue de la certification de l'exécution du budget, comprenant des informations sur la réalisation des gros marchés, et résumant l'ensemble des marchés conclus, avec les écarts entre les projets réalisés et les projets inscrits dans le PPM.

84. Aucune sanction ou mesure coercitive n'est prévue en cas de non-respect de l'obligation de publication des programmes prévisionnels (publication et délais). On note également l'absence de mécanisme intégré (au niveau du site web national des marchés publics/plateforme nationale de passation des marchés électroniques) permettant le blocage de toute publication d'appel à la concurrence ne respectant pas le délai réglementaire d'attente (au moins 30 jours entre la date de publication du plan annuel prévisionnel et la date de publication de l'appel à la concurrence).

85. Les réglementations/procédures nationales, relatives au traitement des factures et à l'autorisation des paiements, ne sont pas systématiquement respectées. En effet, Les délais réglementaires maximum de trente jours pour le mandatement des sommes dues au titulaire du marché, à compter de la date de la constatation des droits à acomptes ou paiement pour solde, ainsi que le paiement d'intérêts moratoires en cas de retard de paiement, ne sont généralement pas respectés ;

**Conclusion** : Le système de passation des marchés publics n'est pas bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.

**Lacunes substantielles / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Les programmes de passation des marchés découlent du budget, plutôt que de servir de base à son élaboration	Risque de non concordance entre (i) Les besoins à satisfaire et les crédits alloués, (ii) Les prix du marché et les crédits alloués,			<b>X</b>

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Absence de retro-information sur la réalisation des gros marchés	L'absence de retro-information sur la réalisation des gros marchés prive les décideurs d'information sur l'atteinte des objectifs dans le cadre de l'exécution du budget		X	

#### □ **Recommandations**

- a) Instaurer une politique claire et efficace en matière de budgétisation des fonds alloués aux marchés publics en tenant compte des exigences suivantes :
- (i) Compléter l'Art 8 du DMP d'une disposition obligeant les ministères /départements et services rattachés à
- Soumettre leur plan prévisionnel annuel de PM au ministère des finances avant le début de l'année budgétaire en appui au processus de planification et d'élaboration du budget ;
  - Publier leur plan prévisionnel annuel de PM conformément au budget approuvé, au plus tard trente jours (30) avant tout début des procédures de passation ;
  - Garantir une bonne préparation administrative et financière (analyse des besoins et une étude de marché) des projets de marchés programmés.
- (ii) Pour s'assurer du respect des réglementations/procédures nationales, relatives au traitement des factures, les mesures ci-après sont préconisées
- Mise en place d'un mécanisme de calcul automatique des intérêts moratoires dans le cadre du projet national des paiements électroniques
  - Imposer le respect de l'application des intérêts moratoires lors de l'examen des dossiers de règlements définitifs ;
  - S'appuyer sur TUNEPS pour mettre en place un mécanisme de rétro-information résumant l'ensemble des marchés conclus, avec les écarts entre les projets réalisés et les projets inscrits dans le PPM.
- b) Prendre en considération la réforme actuelle des finances publiques tunisiennes (loi organique du budget-GBO) afin d'harmoniser les différents textes

**Indicateur 5. Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation.** Cet indicateur fait référence à la fonction normative/de réglementation dans le secteur public et à sa bonne exécution et coordination. L'évaluation de l'indicateur est axée sur l'existence, l'indépendance et l'efficacité de ces fonctions ainsi que le degré de coordination entre les organisations responsables. Selon la structure institutionnelle choisie par un pays, les fonctions normatives et réglementaires peuvent être attribuées à une ou plusieurs institutions. De manière générale, la fonction normative/de réglementation doit être clairement attribuée sans lacune ni chevauchement. Une trop

*grande fragmentation doit être évitée et la fonction doit être assurée de manière conjointe bien coordonnée.*

□ **Diagnostic de l'indicateur**

**(i) Forces**

86. Au plan organique, le décret 1039-2014 attribue les principales fonctions normatives à deux organes différents sont placés à un niveau élevé dans l'architecture gouvernementale à savoir,
- Le Conseil National de la Commande Publique (CNCP), qui est un organe consultatif placé auprès du chef du gouvernement, et
  - L'Observatoire National des Marchés Publics (ONMP) qui dépend organiquement de la HAICOP qui est une instance rattachée à la présidence du gouvernement et est chapeauté par un Président qui a le rang de Secrétaire d'Etat.
87. Le CNCP participe à la réflexion et la formulation de propositions visant l'amélioration du système des marchés publics, et
- Prend en charge toute question générale tenant à la politique nationale des achats publics et au cadre législatif et réglementaire de ces derniers ;
  - Étudie les réformes et les améliorations du cadre législatif et réglementaire des marchés publics ;
  - Présente toutes les propositions relatives à la prévention et à la lutte contre la corruption dans le domaine des marchés publics ;
  - Étudie et présente des propositions relatives à l'amélioration du système d'achat public en ligne ;
  - Donne son avis sur les projets des cahiers des clauses administratives générales et des cahiers des clauses techniques générales.
88. L'ONMP en tant qu'organe de la HAICOP est chargé à son tour de :
- Proposer au CNCP toute mesure législative ou réglementaire, afin de maîtriser le coût et dans un souci d'une meilleure transparence et efficacité afin de répondre aux exigences du développement durable
  - Tenir un registre d'information à propos des titulaires des marchés publics
  - Assurer la diffusion, sur le site internet national des marchés publics, de toute information ou documentation utile pour servir les principes de bonne gouvernance et de renforcement des capacités en matière de marchés publics
  - Établir un programme national de formation en matière de marchés publics et d'assistance aux acheteurs publics en fonction de leurs besoins

- Assister les acheteurs publics à travers un système de consultation, l'établissement des documents types et d'autres mesures en vue de faciliter et de simplifier leurs attributions
- Mettre en place un système d'information afin de collecter, traiter et analyser les données relatives à la commande publique
- Établir chaque année un recensement général et des recensements partiels des marchés publics
- Élaborer des fiches synthétiques relatives à chaque titulaire de marché et les communiquer aux acheteurs publics à leur demande
- Tenir une liste des différents intervenants de la société civile en matière des marchés publics et les tenir informés des évolutions du système.

**(ii) Faiblesses**

89. Les institutions en charge des fonctions normatives sont placées à un niveau élevé dans l'architecture gouvernementale sans que cela ne se traduise par un statut qui leur confère une position d'autorité. En effet, :
- Le CNCP est placé auprès du chef du gouvernement, mais c'est un organe consultatif.
  - La HAICOP qui abrite l'ONMP est une entité administrative rattachée à la présidence du gouvernement et n'a de ce fait aucune personnalité morale ou autorité propre.
90. L'évolution de la HAICOP au niveau fonctionnel lui a permis de se rapprocher d'une autorité de régulation sans pour autant bénéficier des garanties d'indépendance organique et financière lui permettant de remplir cette fonction et d'assumer, en conséquence, les responsabilités d'une véritable autorité de régulation des marchés publics. C'est ainsi que
- Le budget de la HAICOP dépend du budget de la présidence du gouvernement. Il est ainsi tributaire des dotations accordées par l'Etat qui ne prennent pas en compte les réels besoins de l'instance pour assurer sa mission normative et de régulation du secteur.
  - Faute de moyens financiers propres, la HAICOP se trouve d'une part, dans l'incapacité de combler son manque de personnel compétent et d'autre part, de faire face aux départs fréquents de son personnel (cadres supérieurs). En effet, ce personnel acquiert au sein de l'instance un savoir-faire technique qui est de plus demandé sur le marché du travail tant national qu'international.
91. Enfin, la fonction normative est fragmentée et souffre de plusieurs sources d'inefficacité, notamment,
- Le chevauchement des responsabilités des institutions en charge dont les activités ne correspondent pas parfois à ce que la réglementation prévoit et dans certains cas, constituent un conflit de rôles dans l'institution concernée ;

- L'absence de règlement intérieur fixant les modalités de fonctionnement du CNCP qui ne s'est d'ailleurs pas encore réuni ;
- L'absence de base de données exhaustive et un système informatisé intégré pour l'élaboration des statistiques sur les marchés publics.

92. L'architecture interne de la HAICOP se traduit par un cumul de fonctions incompatibles qui est potentiellement source de conflit d'intérêts. En effet, la HAICOP abrite

- La Commission Supérieure de Contrôle et d'Audit des marchés qui exerce le contrôle préalable, de la passation et d'attribution des marchés, qui intervient dans tout problème ou litige relatif à l'élaboration, à la passation, à l'exécution et au règlement des marchés ;
- Le Comité de Suivi et d'Enquête qui intervient dans le règlement des contestations et litiges relatifs à la passation, l'attribution et l'exécution des marchés ;
- L'Observatoire national des Marchés Publics (ONMP), qui concentre l'essentiel des fonctions normatives/de réglementation des marchés publics.

**Conclusion** : L'indicateur est globalement non-satisfait du fait de la dépendance financière de la fonction normative et d'une architecture institutionnelle source de conflits d'intérêts.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Dépendance statutaire et financière des institutions en charge des fonctions normatives (*)	Risque d'inefficacité et d'inefficience de l'ensemble du système des marchés publics			X
Cumul des fonctions normatives, d'adjudication, et de contrôle de la passation des marchés	Situations de conflit d'intérêts préjudiciable à l'intégrité du système et à la crédibilité des institutions responsables			X
Chevauchements des responsabilités des institutions en charge des fonctions normatives	Les chevauchements des responsabilités des institutions en charge sont potentiellement source d'inefficacité de la fonction normative, et par conséquent préjudiciable à la performance d'ensemble du système des MP			X

(\*) *L'indépendance statutaire et financière des institutions en charge des fonctions normatives n'est pas totalement garantie dans le cadre des réformes des MP (possibilité de résistance d'acteurs non directement concernés par la réforme, ou contraintes objectives)*

## □ **Recommandations**

- a) Affirmer le principe de séparation des organes de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics/commande publique.
- b) Envisager la suppression du Conseil National de la Commande Publique (CNCP) et de la Commission Supérieure de Contrôle et d'Audit des Marchés Publics (CSCAM).
- c) Eriger la HAICOP en véritable autorité de régulation/réglementation de la Commande publique, dotée de pouvoirs formels de l'autonomie financière et organique et des ressources propres lui permettant d'exercer pleinement et sans conflit d'intérêt, l'ensemble de ses responsabilités, notamment :
  - (i) Fournir des conseils aux acheteurs publics ;
  - (ii) Rédiger les politiques de passation des marchés ;
  - (iii) Proposer des changements / rédiger les amendements au cadre législatif et réglementaire ;
  - (iv) Conduire ou commanditer des audits annuels des marchés publics conformément à la législation ;
  - (v) Fournir des informations sur la passation des marchés ;
  - (vi) Gérer les bases de données statistiques ;
  - (vii) Rendre compte des passations de marchés aux autres parties du gouvernement ;
  - (viii) Elaborer et soutenir la mise en œuvre des initiatives destinées à améliorer le système de passation des marchés publics ;
  - (ix) Mettre à disposition des outils d'exécution et des documents pour soutenir la formation et le développement des capacités de l'équipe chargée de l'exécution, y compris des programmes de formation à l'intégrité ;
  - (x) Aider à professionnaliser la fonction d'acquisition ;
  - (xi) Concevoir et gérer des plateformes électroniques centralisées et autres systèmes d'acquisition électronique, le cas échéant ;
  - (xii) Organiser et statuer sur les procédures d'exclusion des opérateurs économiques de la participation aux marchés publics ;
  - (xiii) Examiner et statuer sur les contestations et recours contre les procédures et décisions dans le cadre de la passation des marchés.
- d) Restructurer la HAICOP et en modifier les composantes comme suit ;
  - (i) Un conseil de régulation (organe décisionnel et d'orientation chargé de définir les politiques en matière de PM publics) avec une composition tripartite de ses membres (1/3 secteur public, 1/3 secteur privé et 1/3 société civile ;

- (ii) L'ONMP, qui sera le bras opérationnel de la HAICOP, chargé de la mise en œuvre des activités de régulation, sur la base de programmes annuels soumis à l'approbation du conseil de régulation ;
- (iii) Le Comité de suivi et d'enquête des Marchés Publics ;
- (iv) La commission d'exclusion des opérateurs économiques de la participation aux marchés publics ;
- (v) Une unité en charge des audits des marchés publics.

**Indicateur 6. Les acheteurs publics et leurs mandats sont clairement définis.** Cet indicateur évalue : 1) si le cadre législatif et réglementaire définit clairement les institutions qui ont des responsabilités et pouvoirs en matière de passation des marchés ; 2) s'il existe des dispositions permettant de déléguer les pouvoirs au personnel chargé des acquisitions et à d'autres responsables gouvernementaux pour leur permettre d'exercer des responsabilités dans le processus de passation des marchés, et 3) si une entité adjudicatrice centralisée existe.

#### □ Diagnostic de l'indicateur

##### (i) Forces

- 93. Les acheteurs publics ainsi que leurs responsabilités et compétences en matière de conduite des procédures de passation et d'exécution des marchés sont clairement définies dans le décret des marchés publics. Par ailleurs, le décret donne la possibilité un ou plusieurs acheteurs publics de décider de recourir à une centrale d'achat pour passer leurs marchés. Ladite centrale d'achat est désignée par arrêté du chef du Gouvernement parmi les acheteurs publics compte tenu de sa spécialisation et de son expérience dans la commande publique objet du marché.
- 94. L'obligation de rendre compte liée à la prise de décisions est définie par le code de conduite et de déontologie de l'agent public applicable à tous les agents publics, et est également applicable aux décisions prises par ceux-ci dans le cadre des activités relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics.
- 95. En outre le, le DMP prévoit l'exclusion de la participation aux procédures des marchés publics, à l'encontre de tout agent public responsable de la passation, du contrôle ou du paiement d'un marché public, ayant violé les dispositions du décret, sans préjudice des sanctions pénales et disciplinaires prévues par la législation et la réglementation en vigueur.

##### (ii) Faiblesses

- 96. Le DMP ne renferme aucune mention explicite d'une fonction d'acquisition spécialisée ni de l'obligation d'instituer une telle fonction au sein des acheteurs publics. C'est ainsi que
  - Le service achat demeure absent des organigrammes de répartition des fonctions de certains acheteurs publics.

- Faute de moyens humains suffisants, la fonction acquisition et la fonction contrôle peuvent parfois être exercées par la même entité. C'est le cas des secrétariats permanents des commissions de contrôle des marchés publics, qui sont des unités spécialisées rattachées respectivement et directement au cabinet du ministre, au gouverneur, au président du conseil municipal ou à la direction générale de l'entreprise selon le cas. Elles participent à l'exercice des fonctions d'achat au sein des commissions de contrôle des MP, à travers l'instruction des dossiers de passation des marchés, soumis à l'avis préalable des commissions compétentes.

97. Il n'existe pas des dispositions dans le DMP permettant de déléguer les pouvoirs au personnel chargé des acquisitions. Les intervenants sont multiples au sein des structures acheteuses et aucune délégation de pouvoir n'est accordée par l'ordonnateur du service aux agents publics pour gérer, signer et suivre le processus de passation et d'exécution des marchés publics.
98. Le décret n°1039 prévoit la création de la centrale d'achat et en donne une définition mais ni sa forme juridique, ni sa composition et ses modalités de son fonctionnement, n'ont été définis par les textes juridiques et l'approche « centrale d'achat » n'a pas encore été expérimentée.

**Conclusion** : La fonction d'acquisition spécialisée est quasi inexistante au sein des acheteurs publics, ou ne dispose pas de moyens et de la capacité nécessaires pour s'acquitter efficacement de ses responsabilités.

**Lacunes substantielles / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Inexistence de la fonction d'acquisition spécialisée au sein des acheteurs publics	Risque de perte de vue de la dimension stratégique des acquisitions publiques			X
Absence d'organe centralise de passation des marches (choix de centrales d'achat Adhoc parmi les autres acheteurs publics)	L'acheteur public choisi risque de ne pas avoir les attributs nécessaires à l'efficacité requise d'une centrale d'achat (position d'autorité par rapport aux autres acheteurs publics, moyens adéquats, expertise etc.)			X

**Recommandations**

- a) Créer et organiser la fonction achat (structure, responsabilités, ressources humaines qualifiées) et Identifier les points de décision du cycle de passation/gestion des marchés publics, et décider de ceux qui sont susceptibles de délégation après avoir dûment pris en compte les risques associés ;

- b) Envisager la création d'une centrale d'achat doté d'un statut juridique lui conférant une position d'autorité, et des moyens en rapport avec ses responsabilités et définir ses modalités de fonctionnement
- c) Diligenter l'adoption et la mise en œuvre de la stratégie nationale de la formation des acheteurs (centre d'excellence, renforcement du Master professionnel en marchés publics), et introduire une certification dédiée aux personnels des acheteurs publics en charge de la fonction d'acquisition.

**Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace.**  
*L'objectif de cet indicateur est d'évaluer dans quelle mesure le pays ou l'entité dispose de systèmes de diffusion des informations relatives à la passation des marchés, pour soutenir efficacement les différentes phases du processus de passation des marchés grâce à l'utilisation de technologies numériques ainsi que pour gérer les données qui permettent l'analyse des tendances et du rendement de tout le système de passation des marchés.*

#### □ Diagnostic de l'indicateur

##### (i) **Forces**

99. La Tunisie dispose de plusieurs systèmes et mécanismes pour collecter les données sur les marchés publics, avec l'appui de moyens technologiques, notamment
- Le site web des marchés publics avec accès libre, géré par l'ONMP, qui fournit des informations pertinentes relatives à l'achat public. Un projet de modernisation de ce site web est en cours de finalisation, de même qu'un projet d'élaboration des termes de références relatives au développement d'un système d'information qui va permettre une analyse des informations générées et dégager des indicateurs de performance ;
  - L'affichage et les sites web des acheteurs publics, qui génèrent des informations relatives aux marchés spécifiques à chaque acheteur public ;
  - Le système d'acquisition électronique (« TUNEPS ») qui permet la collecte de données relatives au processus de passation des achats publics depuis la publication de l'avis d'appel d'offres jusqu'à la conclusion des contrats. Il en est de même de celles relatives aux avenants ;
  - Le système ADEB (Système d'Aide à la Décision Budgétaire) qui gère la chaîne complète des dépenses publiques, et assure la tenue en temps réel de la comptabilité budgétaire. En plus des informations purement comptables, ADEB génère des données financières importantes pour la gestion et le suivi des marchés publics, y compris, (i) les allocations de crédits, (ii) les engagements des dépenses, (iii) les commandes et les factures des fournisseurs, (iv) les ordonnances de paiement, (v) les oppositions administratives et les retenues au titre des créances fiscales, etc. ;
  - Un nouveau système de paiement électronique est en cours de développement et ce système sera interfacé avec la plateforme de TUNEPS et les autres systèmes de gestion des dépenses publiques.

100. L'observatoire national des marchés publics est chargé de tenir un registre d'information à propos des titulaires des marchés publics en se basant sur les fiches de suivi établies après l'exécution de chaque marché public.
101. Le système d'information actuel permet d'accéder aux informations essentielles permettant aux parties intéressées pour comprendre les processus et exigences des passations de marchés et pour suivre les résultats, notamment :
- Les programmes de passation de marchés (Site des MP) ;
  - Les annonces ou avis sur les projets de passation de marchés (Site de MP, Site Acheteur Pub et TUNEPS) ;
  - Les adjudications de contrats (Affichage ; Site MP ; Site Acheteur Pub) ;
  - Les décisions relatives aux recours (Site des MP) ;
  - Liens avec les règles et réglementations et les autres informations pertinentes pour favoriser la concurrence et la transparence.
102. L'acquisition électronique (TUNEPS) est largement utilisée ou progressivement instaurée dans le pays à tous les niveaux du gouvernement (pour les achats au-dessus des seuils réglementaires de passation). Le système national électronique de passation des achats publics, TUNEPS, instauré depuis 2013, est entré en exploitation en 2014 et mis en application progressivement, pour être généralisé et rendu obligatoire pour tous les acheteurs publics à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019, et est accessible gratuitement pour tous les utilisateurs.
103. TUNEPS gère les étapes clés du processus de passation des marchés depuis la publication de l'avis d'appel d'offres jusqu'à la conclusion du contrat, ainsi que celles relatives aux projets d'avenants. Un projet est en cours pour permettre aussi bien la génération automatique des données que l'analyse des statistiques. Par ailleurs, l'évolution de TUNEPS pour gérer le suivi des contrats et notamment la phase de paiement des marchés publics est en cours de préparation. Le développement du système « e-payment » vient d'être lancé par la HAICOP. La plateforme est soumise à un audit de sécurité et de disponibilité de l'information et est homologuée par l'Agence Nationale de Certification Electronique (ANCE).
104. En dépit de quelques insuffisances, l'unité TUNEPS mise en place pour gérer le système a la maîtrise technique nécessaire pour assurer la pérennité du système. Ainsi, l'unité a conçu un plan d'action 2016-2020 afin d'assurer la durabilité du projet. Elle fournit d'une manière continue une formation aux utilisateurs du système (secteur public, secteur privé).

***(ii) Faiblesses***

105. La Tunisie ne dispose pas actuellement de système d'information national intégré qui offre des informations exhaustives et actualisées sur les achats publics en temps réel, y compris

les indicateurs de performance et leur analyse, et qui est facilement accessible pour toutes les parties intéressées. En effet,

- Il existe différents systèmes autonomes (Aide à l'élaboration du Budget-ADEB géré par le ministère des finances, le portail des marchés publics géré par l'ONMP et TUNEPS qui dépend de la HAICOP).
- Cependant ces systèmes ne sont pas interconnectés et ont des niveaux d'accès qui ne couvrent pas toutes les parties prenantes dans l'achat public.
- Les différents systèmes existants ne donnent chacune qu'une vue partielle du cycle de passation et de gestion des marchés publics. Par ailleurs ils ne sont pas interconnectés et ont des niveaux d'accès qui ne couvrent pas toutes les parties prenantes dans l'achat public.
- Il est faiblement alimenté par les données émanant des acheteurs publics : un grand nombre d'acheteurs publics n'appliquent pas les obligations en la matière et la fiabilité des données elles-mêmes est difficile à déterminer. Les informations après l'attribution du contrat, (exécution du contrat, achèvement, paiements, règlement des différends etc.) ne sont disponibles ni sur le site des MP ni sur TUNEPS.

106. Le système TUNEPS n'est pas paramétré pour permettre l'analyse des tendances, des niveaux de participation, de l'efficacité et de la maîtrise des dépenses des passations de marchés et d'apprécier le niveau de rendement de la passation des marchés.

- Le portail électronique n'obéit pas aux exigences de « l'open contracting ».
- De même, les ressources humaines et techniques pour une utilisation correcte du système au niveau des acheteurs publics sont limitées en dépit des formations organisées à cet égard.

107. Il faut également déplorer le manque de structuration de l'unité TUNEPS et de ressources nécessaires pour accompagner la généralisation de l'utilisation du système, notamment pour assurer une formation adéquate permettant l'ensemble des parties prenantes d'utiliser le système avec la fiabilité et l'efficacité requises.

**Conclusion** : Le pays ne dispose pas de système d'information efficace capable de fournir les données et analyses nécessaires à la lecture des tendances et du rendement du système de passation des marchés.

**Lacunes substantielles / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Fragmentation et insuffisance de l'information sur les processus de passation/exécution des marchés	Entrave à la transparence.			X

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Indisponibilité de données et analyses relatives aux tendances et au rendement du système de passation des marchés	Impossibilité d'identifier les niches d'inefficacité/d'inefficience du système et de décider des mesures d'amélioration idoines			X

#### □ Recommandations

- a) Assurer l'interopérabilité entre le système TUNEPS et les différents systèmes administratifs qui gèrent actuellement la dépense publique.
- b) Introduire les fonctionnalités requises pour permettre au système TUNEPS de générer (automatiquement ou à la demande) des rapports ou données analytiques ;
- c) Etendre l'objet de l'audit de sécurité du système TUNEPS pour y inclure la vérification de la fiabilité des informations collectées/générées par le système.
- d) Mettre les moyens nécessaires à la disposition de l'unité TUNEPS pour qu'elle puisse devenir une autorité d'enregistrement de certificat ANCE. Renforcer les capacités techniques et humaines de l'unité des achats publics en ligne (TUNEPS) pour garantir le bon déroulement des étapes de soumission et d'ouverture des offres, y compris les liens externes (banques, RNE, etc.) et pour améliorer la qualité du centre d'appel, l'assistance technique, la formation du personnel, le déploiement régional, etc...
- e) Restructurer l'unité TUNEPS par la création de sous-unités chargées :
  - De La gestion des utilisateurs
  - Du support technique et administratif
  - De l'accompagnement et la communication
- f) Afin de se conformer aux standards internationaux en matière d'accès à l'information en matière de marchés publics, et notamment satisfaire aux exigences de « l'open contracting », il est nécessaire au préalable de,
  - Clarifier la différence entre l'obligation de confidentialité durant la phase d'évaluation et le droit d'accès à l'information après l'attribution.
  - Instaurer une obligation à la charge de tout acheteur public et l'assortir de sanctions pour que La publication de toutes les pièces contractuelles du marché soit la règle, sous réserve d'assurer la confidentialité des offres ;
  - Harmoniser les dispositions de la réglementation des marchés publics avec celles de la loi relative à l'accès à l'information et la jurisprudence de l'Instance Nationale d'accès à l'information (INAI).

**Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration.** Cet indicateur porte sur les stratégies et l'aptitude des systèmes de passation des marchés à se développer et à s'améliorer. Trois aspects doivent être envisagés. i) Des stratégies et programmes ont-ils été mis en place afin de développer la capacité du personnel chargé des acquisitions et des autres acteurs principaux impliqués dans la passation des marchés publics ? ii) La passation des marchés est-elle reconnue comme une profession dans la fonction publique du pays ? iii) Des systèmes ont-ils été adoptés et sont-ils utilisés afin d'évaluer les résultats des opérations de passation de marchés, et d'élaborer des plans stratégiques destinés à améliorer continuellement le système de passation des marchés publics?

## □ Diagnostic de l'indicateur

### (i) Forces

108. Parmi les missions expressément dévolues à l'ONMP (DMP Art 156) figurent, (i) l'établissement d'un programme national de formation en matière de marchés publics et d'assistance aux acheteurs publics en fonction de besoins transmis annuellement à l'observatoire, (ii) l'organisation de programmes spécifiques de formation, des séminaires et des sessions dont il assure la supervision et la coordination et, (iii) la mise en place d'un service consultatif au profit des acheteurs publics.
109. Dans la pratique, les différents acheteurs publics (ministères, entreprises publiques) préparent annuellement des plans de formation incluant les marchés publics comme composante principale. L'ONMP assure des sessions de formation ponctuelle sur demande des acheteurs publics, ou bien dans le cadre des conventions établies entre l'ONMP et d'autres intervenants (CIFODECOM, CEFAD, CENAFIF, etc.). La majorité des formateurs de l'ONMP ont été certifiés par un organisme privé depuis plusieurs années. Un nouveau processus de certification a été lancé récemment par la HAICOP. De même, l'unité TUNEPS organise également des sessions de formation et fournit une assistance technique pour tous les utilisateurs du système d'achat électronique (secteur public, secteur privé).
110. Les responsabilités en matière d'évaluation des performances du système des MP sont dévolues principalement à l'ONMP qui doit à cet effet, (i) mettre en place un système d'information afin de collecter, traiter et analyser les données relatives aux marchés publics, et (ii) proposer au Conseil National de la Commande Publique, toute mesure législative ou réglementaire en vue d'introduire les réformes et les améliorations nécessaires.
111. Des objectifs de performance en matière de durée maximale admise pour les étapes clés du processus de passation des marchés, sont clairement définies par la réglementation des marchés publics.

### (ii) Faiblesses

112. La prise en charge de la formation et de l'assistance des acheteurs publics et des autres acteurs impliqués dans les activités de la passation des marchés publics, souffre de plusieurs handicaps, notamment

- Il n'y a pas de programme de formation qui réponde pleinement aux besoins des acheteurs. Les formations sont surtout axées sur les prescriptions réglementaires et ne couvrent suffisamment les aspects pratiques de la passation et de la gestion des marchés publics.
- Les programmes de formation ne sont pas systématisés et sont handicapés par le manque de ressources humaines nécessaires (formateurs). On note également l'absence de supports de formation standardisés, ce sont les formateurs qui préparent des supports selon les sessions
- La réglementation ne prévoit pas de service consultatif au profit du secteur privé, bien que l'ONMP assure ce type d'assistance pour le secteur public.
- Une nouvelle stratégie nationale de la formation est prête mais n'a pas encore été complètement mise en œuvre en l'absence d'un calendrier à cet effet.

113. La passation des marchés publics n'est pas reconnue comme une fonction indépendante et autonome, et

- Il n'y a pas de statut particulier pour les spécialistes d'achat public avec un système d'accréditation et de certification des compétences.
- Les nominations et les promotions obéissent aux règles générales applicables en matière de la fonction publique et ne sont pas basées sur les qualifications spécifiques en matière de marchés publics.
- Il n'y a pas d'évaluation régulière de la performance de la fonction achat sur la base d'indicateurs prédéfinis et quantifiables.
- Il n'y a pas de système d'évaluation continue des besoins de formation et des niveaux de connaissance dans le domaine de marchés publics et aucune disposition particulière n'a été prévue pour évaluer le personnel par rapport aux objectifs de performance (durée maximale des étapes clés de la procédure) fixés par la réglementation
- Un cursus universitaire relatif à la commande publique vient de démarrer à l'Université publique mais nécessite plus d'appui technique et logistique pour sa pérennité.

114. Le pays ne dispose pas d'un système d'évaluation institutionnalisé c'est-à-dire un cadre d'évaluation quantitative et qualitative régulière du système des marchés publics. En effet, les informations générées actuellement par le système de PM sont insuffisantes pour servir de base à l'élaboration de politiques stratégiques relatives à la passation des marchés.

**Conclusion** : Le système tunisien de passation des marchés publics a un faible potentiel de développement et d'amélioration.

**Lacunes substantielles / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Absence de programmes de formation pérenne et substantiels en passation des marchés qui répondent aux besoins du système national.				
Absence de professionnalisation de la fonction passation des marchés (*)	Inefficacité et faible potentiel de développement du système des marchés publics			X
Absence de cadre d'évaluation institutionnalisé des performances des opérations et des personnels de passation de marchés				
(*) La professionnalisation de la fonction d'acquisition requiert la collaboration et la coordination avec d'autres institutions au sein du gouvernement qui ne sont pas directement en charge du système de passation des marchés.				

#### □ **Recommandations**

- a) Développement et mise en œuvre d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des acheteurs publics et de professionnalisation des agents publics responsables de la commande publique, à travers les composantes suivantes :
- Affirmation de l'importance stratégique de la fonction achat dans le nouveau dispositif légal régissant les marchés publics/ la commande publique.
  - Création d'un « statut spécifique » pour les agents publics exerçant le métier d'acheteur public (grade, avantages, avancement dans la carrière, etc.) afin de mieux consacrer la dimension stratégique/technique plutôt que purement administrative de cette fonction. Une telle évolution permettra de considérer les personnes qui en sont chargées comme égales à d'autres professionnels de la fonction publique (ingénieurs et avocats, notamment, et membres des comités d'appel d'offres) ;
  - Instauration d'une accréditation/certification nationale en commande publique en collaboration avec l'université publique, obligatoire pour tous les agents publics intervenant dans le processus de passation et d'exécution des marchés publics/commande publique.
- b) Mise en œuvre de la stratégie nationale de formation, et notamment ses composantes ci-après
- Mener une évaluation systématique des besoins pour développer des programmes de formation ciblée pour combler les lacunes identifiées dans compétences. Couvrir le secteur public, le secteur privé, les organes de contrôle, la société civile, y compris la sensibilisation et la formation à l'intégrité. Déterminer le volume et la variété de formations nécessaires.

- Renforcement du cursus universitaire existant dédié à la commande publique et création d'un module transversal sur les marchés publics au sein de certaines filières (Ecoles d'ingénieurs, Ecoles et instituts de commerce et de gestions, Facultés des sciences économiques, facultés de droit, etc.).
  - Renforcement du master « Gouvernance de la commande publique » par un appui technique et financier ;
  - Elaboration d'un programme de formation en ligne et accompagnement des agents publics responsables de la fonction achat par l'assistance nécessaire et par la formation continue et prodiguer formation et assistance au secteur privé, etc.).
- c) Elargir la fonction d'assistance de l'ONMP pour l'étendre aux fournisseurs et au public, tout en ajustant ses moyens en conséquence.
- d) Mettre à profit la généralisation de l'acquisition électronique pour bâtir un cadre d'évaluation institutionnalisé des performances des opérations et des personnels de passation de marchés avec un système d'indicateurs d'amélioration de de l'efficacité des opérations et de rendement de la commande.

### **3.3. Pilier III. Activités d'acquisition publique et pratiques du Marché**

*Ce Pilier examine l'efficacité, la transparence et l'efficacité opérationnelles du système de passation des marchés au niveau de l'entité d'exécution chargée de gérer les différents processus de passations de marchés (entité adjudicatrice). Par ailleurs, il s'intéresse au Marché comme un moyen d'apprécier la qualité et l'efficacité du système lorsque les procédures de passation des marchés sont mises en pratique. Ce Pilier se concentre sur la manière dont le système de passation des marchés d'un pays fonctionne et sur son rendement en pratique.*

#### **3.3.1. Résumé de l'analyse du pilier III**

115. Le système actuel de collecte et de traitement de données relatives aux marchés publics n'est pas adéquat car (i) il est faiblement alimenté par les données émanant des acheteurs publics dont un grand nombre ne se conforment pas aux obligations en la matière, et (ii) les archives ne sont pas exhaustives et exactes et facilement accessibles dans un dossier unique, faute de mesures réglementaires à cet effet. L'indisponibilité de données exhaustives sur la manière dont les principes, règles et procédures de passation des marchés sont mis en œuvre en pratique, a été préjudiciable à l'évaluation du pilier III. Malgré tout, l'expérience des évaluateurs basée sur leur vécu quotidien, a comblé en partie les insuffisances dans la collecte et l'archivage de l'information concernant les activités d'acquisition et la pratique du marché. L'évaluation a ainsi permis d'observer un certain nombre de traits caractéristiques des pratiques en vigueur.
116. La réglementation des marchés publics est très laconique en matière de planification de la passation des marchés publics et les acheteurs publics ont souvent des compétences limitées en la matière. On note également le non-respect de l'exigence réglementaire de publication du PPM par certains acheteurs, dû à l'absence de sanctions et le manque de

personnel formé pour la planification. Les pratiques varient beaucoup et traduisent un manque de préparation adéquate illustrée notamment par le peu de considération donnée aux études de marché pour orienter les stratégies de passation des marchés optimales.

117. Le manque de personnel qualifié chez certains acheteurs publics et le faible recours aux services des consultants, entraînent beaucoup d'imprécisions dans la définition des besoins et de lacunes dans l'élaboration des cahiers des charges. La faiblesse des connaissances des personnels chargés de la passation des marchés et le manque de manuels pour guider leur travail, peuvent aussi expliquer la tendance à utiliser des critères de sélection et d'adjudication souvent simplistes, notamment en donnant la préférence au prix d'achat plutôt qu'à la qualité, et l'attention à la lettre de la réglementation plutôt qu'à ses objectifs. Ces tendances sont aussi renforcées par une prédominance des contrôles préalables exercés par les commissions de contrôles compétentes.
118. La gestion des contrats souffre également de plusieurs lacunes liées aussi bien à la qualité des documents contractuels qu'à des pratiques en la matière, notamment
- Les clauses contractuelles ne comprennent des considérations de durabilité que dans certains cas, faute de mesures pratiques dans ce sens.
  - Les sanctions financières en cas de manquement de la part des titulaires de marchés ne sont souvent pas appliquées, et certains contrats ne prévoient pas du tout de telles sanctions.
  - Dans la pratique on observe une certaine confusion entre les pénalités de retard liées au non-respect des délais contractuels et les sanctions financières dues à la défaillance du titulaire ;
  - L'inspection, le contrôle de qualité, la supervision des travaux et la réception définitive ne sont pas effectués dans les règles de l'art faute de ressources humaines compétentes disponibles ;
  - Les contrats ne sont pas souvent mis en œuvre en temps utile et notamment pour les travaux. Il y a fréquemment des retards dans l'exécution. De même les paiements ne sont pas toujours exécutés comme stipulé dans le contrat.

### 3.3.2. Analyse des indicateurs du Pilier III

**Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis.** L'objectif de cet indicateur est de recueillir des données empiriques sur la manière dont les principes, règles et procédures de passation des marchés formulés dans le cadre juridique et politique sont mis en œuvre en pratique. Il se concentre sur les résultats liés à la passation des marchés qui à leur tour ont des répercussions sur les résultats de développement tels que le rapport qualité/prix, l'amélioration des prestations de services, la confiance dans le gouvernement et la réalisation des objectifs de politique horizontaux. Il est articulé autour des phases principales du cycle de passation des marchés : la planification, la sélection et l'adjudication, et la gestion des contrats.

#### □ Diagnostic de l'indicateur

**(i) Forces**

119. Le recours aux documents stratégiques et aux études de marché est pratiqué pour les achats qui soutiennent la mise en œuvre de grands projets à plusieurs composantes. Ces projets sont souvent financés par des bailleurs de fonds dont le cadre de passation exige le recours à ce type d'outils et mécanismes.
120. Les méthodes de passation des marchés sont choisies, documentées et justifiées conformément au but et au cadre juridique par les acheteurs publics les plus importants. Les procédures de soumission, réception et ouverture des offres sont clairement décrites dans les dossiers d'appel d'offres et respectés. Les soumissionnaires ou leurs représentants sont autorisés à assister à l'ouverture des offres et la confidentialité est assurée durant le processus d'évaluation des offres et d'adjudication.
121. Les clauses contractuelles prévoient des mesures incitant à dépasser les niveaux de rendement définis et contiennent des mesures dissuasives à l'encontre des titulaires de marchés défaillants. De même, les CCAG fixent clairement les procédures d'inspection, de contrôle de qualité, de supervision des travaux et de réception définitive des prestations objet des marchés.

**(ii) Faiblesses**

122. Le système actuel de collecte et de traitement de données relatives aux marchés publics n'est pas exhaustif car
- Il est faiblement alimenté par les données émanant des acheteurs publics dont un grand nombre ne se conforment pas aux obligations en la matière, et
  - Les archives ne sont pas exhaustives et exactes et facilement accessibles dans un dossier unique, faute de mesures réglementaires à cet effet.
123. L'indisponibilité des données empiriques sur la manière dont les principes, règles et procédures de passation des marchés formulés dans le cadre juridique et politique sont mis en œuvre en pratique, a été préjudiciable à l'évaluation du pilier III. Malgré tout, l'expérience des évaluateurs basée sur leur vécu quotidien, a comblé en partie cette absence de statistiques due aux insuffisances dans la collecte et l'archivage de l'information concernant les activités d'acquisition et la pratique du marché. Les constats et recommandations qui en découlent sont organisées autour des phases principales du cycle de passation des marchés : la planification, le processus de passation/adjudication, et la gestion des contrats.

***Planification de la passation des marchés***

124. La réglementation est très laconique en matière de planification de la passation des marchés publics et les acheteurs publics ont des compétences limitées en la matière. Par ailleurs on note le non-respect de l'exigence réglementaire de publication du PPM par certains acheteurs, dû à l'absence de sanctions et la non disponibilité du personnel formé pour la planification. Le tableau ci-dessous résume le niveau de conformité par rapport à cette obligation.

Année	Nombre d'acheteurs inscrits	Nombre de PPM publiés sur le site des MP	Taux de conformité
2018	980	532	54%
2019	1015	524	51,6%

125. La réglementation appréhende les marchés publics sous l'angle régularité procédurale plutôt que sous l'angle d'un projet et de ce fait est peu précise concernant l'analyse des besoins et la nécessité d'une étude de marché pour orienter les stratégies de passation des marchés optimales. C'est ainsi que,

- Le recours aux documents stratégiques et aux études de marché est une pratique surtout noté dans le cadre de grands projets à plusieurs composantes multiples dont les bailleurs de fonds exigent le recours à ce type d'outils et mécanismes.
- Dans la pratique, les dossiers d'appel d'offres ne sont pas toujours clairs et intégrés, uniformisés autant que possible et proportionnels aux besoins.
- L'insuffisance de compétences chez certains acheteurs publics et le faible recours aux services des consultants, entraînent beaucoup d'imprécisions dans la définition des besoins et de lacunes dans l'élaboration des cahiers des charges.
- La définition des résultats escomptés des marchés et des indicateurs de suivi-évaluation des marchés n'est pas prise en considération dans les cahiers de charge, faute de guides pratiques à cet effet.
- L'absence de références pour la détermination de l'estimation des coûts et l'analyse des prix proposés telle que les séries de prix, les indices de prix, les mercuriales, se traduit par des lacunes dans ce domaine.
- Les études d'exécution ne sont pas lancées sur la base du rapport qualité/prix ce qui impacte la qualité et les coûts des projets.
- Les critères de durabilité recommandés par la réglementation sont peu utilisés dans la pratique.

#### ***Choix des modes de passation des marchés***

126. Les procédures à étapes multiples (AO en deux étapes, AO Restreint, marchés de conception réalisation, choix fondé sur la qualité etc.), sont peu utilisées dans les passations de marché, du fait de manque de guides ou circulaires d'application qui expliquent les modalités de recours à ces procédures.

127. Les cas de recours à l'appel d'offres restreint ne sont pas définis, et on constate que certains acheteurs publics ne maîtrisent pas cette notion.

#### ***Préparation des dossiers d'appel d'offres***

- Les clauses contractuelles ne comprennent généralement pas des considérations de durabilité, faute de mesures pratiques dans ce sens.
- Certains contrats ne prévoient pas du tout des sanctions financières
- La révision des prix proprement dite présente un problème pratique concernant les formules à adopter, les variables et les références publiées.

### ***Processus de sélection et d'adjudication***

128. Le processus de sélection et d'adjudication souffre de plusieurs manquements préjudiciables à son efficacité/efficience et sa transparence, notamment

- La communication des motifs de rejets des offres par l'acheteur public n'est pas systématique ;
- Dans les marchés d'études, l'ouverture des offres techniques et des offres financières est simultanée. Par ailleurs, dans la méthode de sélection basée sur la qualité, le bureau d'études dont l'offre technique a été classée première est appelé, lui seul, à présenter son offre financière, une pratique qui se traduit souvent par des propositions de prix exorbitants ;
- La procédure d'évaluation des offres anormalement basses et le mécanisme de leur traitement ne sont pas bien maîtrisés ;
- L'attribution des contrats se base en majorité sur l'offre la moins disante du fait de la mauvaise compréhension du caractère acceptable des prix, en tant que critère obligatoire de choix. Certains praticiens ignorent même parfois l'existence de l'obligation réglementaire à la charge de la commission d'évaluation d'analyser les prix. Souvent les rapports d'évaluation constatent l'acceptabilité des prix sans pour autant la justifier par une analyse détaillée.
- Le contenu des avis d'attribution ne donne pas toutes les informations requises par la réglementation (Les mentions obligatoires de l'avis d'attribution ne sont pas respectées).
- En pratique la participation directe des parties prenantes extérieures, y compris la société civile, n'est autorisée dans aucune des phases de la passation ou d'exécution des marchés, faute de dispositions réglementaires à cet effet.

129. On constate souvent un dépassement des délais accordés aux différents intervenant dans le processus de passation avec un impact sur le coût du projet tel que l'actualisation des prix. De tels retards sont attribuables à divers facteurs, notamment

- La complexité de la commande qui nécessite en cours de la phase d'évaluation des compléments d'information ;
- L'indisponibilité des membres de la commission d'évaluation qui sont chargés par d'autres tâches ;
- L'obligation de soumettre les dossiers de marchés à procédure simplifiée relevant des entreprises publiques à l'approbation du conseil d'administration.

### **Exécution/Gestion des contrats**

130. La gestion des contrats souffre de plusieurs lacunes liées aussi bien à la qualité des documents contractuels qu'à des pratiques en la matière, notamment

- La réglementation en vigueur n'incite pas les titulaires de marchés à présenter des innovations ou des améliorations techniques lors de l'exécution des marchés
- Les sanctions financières en cas de manquement de la part des titulaires de marchés ne sont souvent pas appliquées. Dans la pratique certains confondent les pénalités de retard liées au non-respect des délais contractuels et les sanctions financières dues à la défaillance du titulaire.
- L'inspection, le contrôle de qualité, la supervision des travaux et la réception définitive ne sont pas effectués dans les règles de l'art faute de ressources humaines compétentes disponibles
- Les paiements ne sont pas toujours exécutés comme stipulé dans le contrat.
- Il y'a fréquemment des retards dans l'exécution des contrats, notamment les marchés de travaux dont l'entrée en vigueur est retardée par les problèmes d'expropriation et de contestations sociales qui empêchent la libération des emprises en temps utile.
- La désignation de la représentation du secteur privé au niveau du comité consultatif de règlement amiable des litiges (CCRAL) ne dépend pas du secteur concerné, contrairement aux dispositions de l'article 186 du décret 1039. Les ordres professionnels ne sont pas concernés par la représentation du secteur privé.

**Conclusion** : Les pratiques du marché dénotent un manque de maîtrise des procédures opérationnelles et un besoin de formation clarification sur les dispositions réglementaires

**Lacunes substantielles / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Non-respect de l'obligation de publication des plans prévisionnels de passation des marchés	Risques de fractionnement des marchés et de gré à gré préjudiciables à la transparence et à l'intégrité de la passation des marchés			X
Insuffisances dans l'analyse des besoins et la définition des caractéristiques techniques	Manque de fiabilité et de réalisme des estimations de coûts, préjudiciables à un bon équilibre entre la qualité des produits ou des prestations et leur prix d'acquisition.			X
Dépassement des délais accordés aux différents intervenant dans le processus	Inflation des coûts, inefficacité, et inefficience de la commande publique			X

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Nombreuses insuffisances dans la gestion des contrats	Risque fiduciaire et entrave à l'optimisation des ressources			X
Retards de paiement des fournisseurs et non-paiement d'intérêts moratoires dûs	Entrave à l'intégrité de la commande publique (niche de corruption), mais également risque d'inflation des prix des soumissionnaires soucieux de se prémunir des manques à gagner qui en résultent, surtout si les intérêts moratoires ne sont pas perçus.			X

## □ Recommandations

### a) *Indisponibilité des informations concernant les activités d'acquisition et pratiques du Marché*

- Prévoir des mesures réglementaires fixant les procédures et les conditions d'archivage des dossiers de marchés publics.
- Explorer les possibilités d'intégration dans TUNEPS des mécanismes de collecte automatisée des données empiriques nécessaires à l'évaluation des performances du système des marchés publics

### b) *Planification de la passation des marchés*

- Former le personnel dans la planification des marchés et recourir aux services des consultants pour pallier aux insuffisances dans le cas les plus complexes
- Prévoir des sanctions pour non-respect de l'exigence réglementaire de publication du PPM.
- Accompagner le PPM par un document de stratégie de passation des marchés (étude du marché, moyens humains et organisationnels, recours à l'allotissement / marché cadre / marché général / marché de conception-réalisation/recours aux services de consultants pour la définition des besoins, l'estimation des coûts et l'élaboration des cahiers des charges) ;
- Renforcer les capacités en matière de définition des besoins, notamment les aspects techniques ;
- Identifier et tenir compte des facteurs de délais spécifiques aux marchés de travaux dans l'élaboration des plans prévisionnels annuels de passation des marchés.

### c) *Choix des modes de passation*

- Déterminer par circulaire ou guides les modalités de mise en œuvre des différents modes de passation, notamment les procédures à plusieurs étapes ;
- DMP (art 171) « Le montant des pénalités pour retard ne peut pas dépasser cinq pour

cent (5%) du montant définitif du marché tant qu'il n'y est pas dérogé par les cahiers des charges ». Clarifier la mise en œuvre des sanctions financières ; Harmoniser le régime des pénalités de retard avec les standards internationaux (bonnes pratiques internationales) ; Prévoir des mesures dissuasives à l'encontre des titulaires ayant dépassé le plafond des pénalités de retard

#### **d) Préparation des cahiers de charges (DAO)**

- Instaurer l'examen préalable des cahiers de charges par les commissions de contrôle des marchés compétentes
- Prévoir au niveau des clauses contractuelles une clause déterminant les critères et spécifications techniques éliminatoires ;
- Précision des modalités d'exclusion des candidats qui présentent une offre anormalement basse car cette pratique a une répercussion négative sur la qualité des prestations et les délais d'exécution ;
- Elaboration des documents techniques généraux avec des modalités définition dans les cahiers de charge des résultats escomptés des marchés et des indicateurs de suivi permettant d'évaluer le niveau d'atteinte des résultats.
- Veiller à la clarté des dossiers d'appel d'offres ainsi que leur proportionnalité aux besoins (choix des critères techniques, des exigences de garanties financières (cautions bancaires)
- Intégrer les considérations de durabilité au niveau de CCAG, CCTP et CCAP types
- Prévoir les modalités d'application de des sanctions financières en cas de manquement de la part des titulaires de marchés
- Prévoir les outils d'aide à l'appréciation de l'acceptabilité des prix (les référentiels pouvant être utilisés) y compris la procédure d'évaluation des offres jugées anormalement basses
- Rendre obligatoire, en tant que pièces constituant l'offre financière, la décomposition du prix global et forfaitaire ;
- Prévoir (le cas échéant) l'octroi de prime pour avance sur les délais d'exécution contractuels (notamment pour les marchés dont l'exécution conditionne le démarrage ou la mise en œuvre de projets d'importance critique).

#### **Processus de sélection et d'adjudication**

- Analyser toutes les niches d'inefficacité dans les processus et prendre les mesures idoines pour y remédier, par exemple par la mise à disposition de circulaires ou guides opérationnels, des formations ciblées, des mesures de simplifications procédurales (exemple dispenser les marchés à procédures simplifiées de l'approbation des conseils d'administration pour les entreprises publiques).

- Prévoir des sanctions pour non-respect des exigences réglementaires relatives à la transparence des processus (communication des motifs de rejet des offres ; publication des résultats des appels d'offres etc.)
- Modifier l'Art 125 (b) pour introduire la possibilité de demander des offres techniques et financières à tous les soumissionnaires en première étape, avec ouverture en deuxième étape de l'offre financière du seul soumissionnaire ayant obtenu la meilleure note technique, suivi de négociations.

**e) *Meilleure prise en compte des considérations de durabilité***

- Mettre en place un plan d'action pour la sensibilisation et la formation en matière d'achats durables ;
- Intégrer un mécanisme de vérification de l'application des mesures réglementaires en faveur des PME au sein de TUNEPS et/ou site national des marchés publics ;
- Instaurer des dispositions dissuasives pour les acheteurs publics ne respectant pas l'application des mesures en faveur des PME ;
- Actualisation périodique des seuils relatifs à la définition des petites entreprises et des montants des marchés qui leur sont réservés tout en tenant compte de la conjoncture économique

**f) *Evaluation des offres et attribution du marché***

- Faire assister les commissions d'évaluation des marchés complexes par une sous-commission technique restreinte afin de minimiser les délais dus à l'indisponibilité des membres de commission d'évaluation,
- Amélioration des mentions obligatoires de l'avis d'attribution pour assurer plus de transparence. Dans ce cadre, le système TUNEPS devrait être revu afin de permettre la publication des résultats par lot).

**g) *Exécution/Gestion du marché***

- Renforcer le contrôle concomitant pendant la phase d'exécution ;
- La vérification du respect des dispositions contractuelles relatives à l'inspection, le contrôle de qualité, la supervision des travaux et la réception définitive des produits, doit être l'objet d'une attention particulière durant les audits des marchés publics
- Dispenser les marchés à procédures simplifiées de l'approbation des conseils d'administration pour les entreprises publiques afin d'éviter le dépassement des délais.
- Mise en place d'un mécanisme de calcul automatique du montant des intérêts moratoires dans le cadre du projet national des paiements électroniques ; Imposer le respect de l'application des intérêts moratoires lors de l'examen des dossiers de règlements définitifs ;

- Renforcement des capacités des gestionnaires en matière des marchés publics à travers notamment le déploiement de la stratégie nationale de formation en matière de MP ;
- Introduire dans TUNEPS les fonctionnalités requises pour la collecte et l'analyse d'indicateurs quantitatifs de suivi de la gestion de l'exécution des marchés

**Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel.** L'objectif de cet indicateur est en premier lieu d'évaluer la réaction du marché aux demandes de soumission relatives à des marchés publics. Cette réaction peut être influencée par de nombreux facteurs tels que l'environnement et le climat économique général, les politiques de soutien au secteur privé et un bon environnement commercial, des institutions financières solides, l'attrait du système public en tant que partenaire fiable, la nature des biens ou services demandés, etc.

#### □ Diagnostic de l'indicateur

##### (i) **Forces**

131. Concernant les mécanismes permettant un dialogue ouvert avec le secteur privé, l'article 143 du décret des marchés publics énonce l'institution d'un cadre de concertation sociale en créant auprès du chef du gouvernement un conseil consultatif de la commande publique (le CNCP), composé de représentants du secteur public, du secteur privé, de la société civile et des universitaires.
132. La réglementation des marchés publics prévoit des régimes préférentiels en faveur des PME, des entreprises opérant dans le secteur des TIC, des artisans et des bureaux d'études, et 20 % des marchés sont en principe réservés aux PME.
133. Le gouvernement encourage le dialogue ouvert avec le secteur privé et dispose de programmes visant à contribuer au renforcement des capacités des entreprises privées, notamment des petites entreprises, ainsi que de programmes de formation visant à permettre l'intégration de certains nouveaux entrants sur le marché des acquisitions publiques.
134. Le secteur privé national est bien organisé au sein de l'UTICA et est désireux de participer à la compétition pour l'obtention de marchés publics essentiellement au niveau des grandes entreprises qui ont la capacité nécessaire à cet effet.

##### (ii) **Faiblesses**

135. Les mécanismes mis en place par le gouvernement pour encourager le dialogue entre le secteur public et le secteur privé ne sont pas fonctionnels car le Conseil National de la Commande Publique (CNCP), seul organe administratif mis en place pour améliorer ce type de dialogue n'est pas encore opérationnel et il n'y a pas de règlement intérieur fixant les modalités de son fonctionnement.
136. L'offre de formation au profit du secteur privé reste limitée à cause essentiellement du manque de moyens humains et logistiques disponibles au niveau de l'ONMP.
- Inexistence de mesures en faveur des startups et des secteurs innovants

- Absence de mécanismes et instruments d'intervention proactive en faveur des objectifs de développement social et économique (notamment le soutien aux PME)
  - Dans les marchés d'études, les personnes physiques (experts individuels) ne bénéficient pas de mesures préférentielles à l'instar des bureaux d'études.
137. Bien qu'il n'existe pas d'obstacle systémique majeur d'origine réglementaire limitant l'accès du secteur privé au marché des acquisitions publiques, dans le pratique, il existe un certain nombre de facteurs bloquant la participation d'une frange importante du secteur privé composée essentiellement de PME, notamment.
- Les retards de paiement
  - Le faible accès de la part des PME aux lignes de crédits bancaires servant au financement de leurs activités
  - La mauvaise qualité des cahiers des charges notamment, les critères techniques, les exigences de garanties financières (cautions bancaires) etc., qui ont des conséquences négatives sur l'aptitude des PME à concourir pour l'obtention des marchés.
  - Le taux effectif des marchés réservés aux petites entreprises est en dessous du taux exigé par la réglementation ;
  - L'insuffisance des mécanismes de suivi de l'application de l'article 20 du décret 1039 relatif aux mesures en faveur des PME ; L'inexistence de mesures dissuasives à l'encontre des acheteurs publics contrevenants
  - L'absence d'une base de données sur les petites entreprises permettant aux acheteurs publics de déterminer les secteurs à cibler ;
  - L'absence d'actualisation des seuils relatifs à la définition des petites entreprises et des montants des marchés qui peuvent être attribués pour tenir compte de la conjoncture économique actuelle.
  - La difficulté pour les PME à remplir les obligations formelles pour être éligibles et le manque des connaissances et de savoir-faire nécessaires pour bien effectuer toutes les formalités liées à la participation aux marchés publics.
138. On peut également noter quelques obstacles à l'accès du secteur privé étranger à savoir, (i) la non disponibilité dans des langues autres que la langue arabe, de cahiers de charges-type, et de certains textes réglementaires sur les marchés publics, et (ii) l'absence de délai réglementaire minimum de préparation des offres pour les marchés dits complexes, susceptibles d'intéresser les soumissionnaires internationaux.
139. Il n'y a pas eu d'étude portant sur les risques dans des secteurs particuliers tels que l'eau, l'assainissement, l'énergie, le gaz, les transports, les télécommunications, etc., et sur la possibilité de les atténuer à travers la politique nationale de passation des marchés. Par ailleurs, aucune implication particulière des participants des marchés sectoriels n'a été observée, pour soutenir les objectifs politiques en matière de passation des marchés.

140. Les principaux secteurs liés au marché des acquisitions publiques ne sont pas identifiés de manière systématique, comme semble le suggérer la non prise en compte des besoins spécifiques à certains secteurs particuliers dans la politique de la commande publique. On peut citer notamment,

- L'absence de clause au niveau du décret concernant la non considération des acquisitions des biens fonciers comme marchés publics
- L'absence de dispositions réglementaire concernant les contrats en régie (« in house »)
- Le panel des secteurs bénéficiant de régimes préférentiels est assez réduit
- L'absence de définition des marchés des Technologies de l'Information et des Communications (TIC) ce qui crée des ambiguïtés avec d'autres types de marchés
- L'inexistence de mesures en faveur des startups et des secteurs innovants
- L'absence de mécanismes et instruments d'intervention proactive en faveur des objectifs de développement social et économique
- Dans les marchés d'études, les personnes physiques (métiers libéraux) ne bénéficient pas de mesures préférentielles à l'instar des bureaux d'études

□ **Conclusion** : l'accès du secteur privé national au marché des acquisitions publiques est handicapé par de nombreux obstacles systémiques qui affectent essentiellement les PME

□ **Lacunes substantielles / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Faible compétitivité du secteur privé national composé majoritairement de PME	Risque d'exportation de l'essentiel des retombées financières de la commande publique			<b>X</b>

□ **Recommandations**

- a) Etablir des cadres de dialogue institutionnel avec le secteur privé, en consultation avec l'Union Tunisienne du Commerce et de l'Artisanat (UTICA)
- b) Organiser des consultations avec les participants opérant dans des secteurs particuliers dans le but d'identifier les risques sectoriels et la possibilité de les atténuer à travers une politique nationale de passation des marchés.
- c) Introduire une approche sectorielle dans les politiques de la commande publique, notamment
  - Prévoir une définition des TIC et tenir compte des spécificités de ce secteur ;
  - Prévoir des mesures en faveur des start-ups et des Entreprises innovantes ;

- Etablir en collaboration avec les ministères et organismes concernés une base de données électronique relative aux entreprises privées ;
  - Harmoniser les procédures d'acquisition de tous les biens mobiliers et immobiliers ;
  - Prévoir des règles relatives aux contrats en régie en s'inspirant des bonnes pratiques internationales ;
  - Exclure du champ d'application du DMP les contrats de souscription et les abonnements car ce sont des contrats d'adhésion
  - Prévoir des mécanismes et instruments d'intervention proactive en faveur des objectifs de développement social et économique
- d) Prendre des mesures de soutien à une plus grande participation des PME dans la commande publique, notamment
- Clarifier davantage la notion des PME et concevoir une base de données sur les PME permettant aux acheteurs publics d'accéder aux informations nécessaires concernant cette catégorie d'entreprises ;
  - Actualiser périodiquement les seuils relatifs à la définition des PME et des montants des marchés qui leur sont réservés tout en tenant compte notamment de la conjoncture économique (notamment de la fluctuation de changes)
  - Rehausser les seuils de recours à la mise en concurrence formalisée (Modifier l'article 5 DMP) ;
  - Clarifier et encadrer l'exigence de l'article 25 du DMP relative à l'exécution de marchés similaires qui est souvent éliminatoire pour les PME tunisiennes
  - Etendre aux PME l'exemption octroyée aux bureaux d'études de ne pas présenter le cautionnement provisoire ;
  - Réglementer l'accès de certaines catégories d'associations (à but social et culturel) à la commande publique. Il faut prévoir la possibilité de leur réserver la participation à certains types de marchés tels que les marchés de partenariat ;
  - Intégrer un mécanisme de vérification de l'application des mesures réglementaires en faveur des PME au sein de TUNEPS et/ou site national des marchés publics et améliorer la procédure immatérielle par notamment :
    - ✓ L'octroi facile et rapide des certificats électroniques aux fournisseurs étrangers
    - ✓ La résolution du problème lié à la participation et à l'attribution par article.
- e) Revoir les dispositions relatives aux régimes préférentiels (préférence nationale ou régionale), notamment
- Initier une étude délimitant les secteurs susceptibles de bénéficier des régimes préférentiels
  - Prévoir des mesures préférentielles en faveur des Start-ups
  - Instaurer des mesures préférentielles pour les entreprises nationales dans le domaine des prestations de service (architectes, ingénieurs, et bureau d'études).

- Prévoir des mesures préférentielles pour les consultants individuels à l'instar des bureaux d'études
- Clarifier les mesures de préférence nationales et régionales : Révision du palier pour les désignations de projets de bâtiments civils, à titre d'exemple.
- Clarifier le régime préférentiel en faveur des entreprises essaimées.

### **3.4 Piler IV- Responsabilité, Intégrité et Transparence du Système de Passation des Marchés Publics**

*Le Pilier IV comprend quatre indicateurs qui sont jugés nécessaires pour qu'un système fonctionne avec intégrité, dispose de contrôles appropriés favorisant sa mise en œuvre conformément au cadre législatif et réglementaire, et dispose de mesures appropriées pour faire face aux risques de corruption dans le système. Il aborde également d'importants aspects du système de passation des marchés qui comprend les parties prenantes, y compris la société civile, comme acteurs impliqués dans le système de contrôle. Ce Pilier se penche sur des aspects du système de passation des marchés et du cadre de gouvernance afin de s'assurer qu'ils sont définis et structurés de manière à contribuer à l'intégrité et à la transparence.*

#### **3.4.1. Résumé de l'analyse du Pilier IV**

141. L'intégrité et la transparence du système de passation des marchés sont parmi les axes d'amélioration prioritaire qui ont bénéficié de plus d'attention au plan règlementaire et institutionnel suite aux conclusions de la première évaluation selon la méthodologie MAPS I. Ces principes trouvent d'ailleurs leur source dans la Constitution tunisienne qui au chapitre consacré aux droits et libertés, (i) dispose que l'administration publique est au service du citoyen et (ii) garantit la liberté d'information parmi les libertés du citoyen qui ne sauraient être soumises à un contrôle préalable (ART 31 & 32).
142. Ce droit d'accès à l'information est réaffirmé par la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 qui donne une longue liste d'informations que les organismes publics sont tenus de publier, d'actualiser, de mettre périodiquement à la disposition du public, dans une forme utilisable, avec l'obligation de répondre promptement aux demandes d'accès. Elle a également créé une instance publique autonome, dénommée « Instance d'accès à l'information », chargée de statuer sur les recours en la matière.
143. Dans la même lancée, le Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) promeut la transparence dans les processus de passation des marchés publics, et encourage une démarche inclusive dans le processus de modifications au système de passation des marchés publics, comme en témoigne la composition multipartite du CNCP, organe consultatif chargé d'étudier les réformes et les améliorations du cadre juridique des MP. De même, le DMP fait obligation à l'Observatoire National des Marchés Publics (ONMP), de tenir informés différents intervenants de la société civile de toutes les évolutions du système. En outre, la mise en place du système d'achat en ligne (TUNEPS) est un autre pas important vers plus de transparence dans la commande

publique.

144. Un mécanisme d'examen de contestations, a plusieurs niveaux est à la disposition des soumissionnaires insatisfaits du déroulement des processus, avec possibilité d'un examen judiciaire, le cas échéant
145. En dépit des dispositions légales/réglementaires en faveur d'une transparence et intégrité accrue, et la création d'une panoplie d'organes de contrôles, une importante marge d'amélioration a été constatée, notamment
  - L'indisponibilité ou l'inaccessibilité de données empiriques ou analytiques sur les marchés publics.
  - Le peu d'effectivité des dispositions réglementaires qui encouragent une démarche inclusive dans le processus de modifications au système de passation des marchés publics,
  - La quasi inexistence de possibilités de participation effective de la société civile aux améliorations et à l'intégrité des marchés publics.
  - L'absence de séparation institutionnelle entre l'organe de contrôle et l'organe de recours, et l'insuffisance des moyens qui grèvent l'efficacité et la crédibilité des mécanisme de traitement des contestations et recours relatifs aux activités de passation des MP.
  - Les décisions relatives aux recours ne font l'objet de publication
146. Malgré les garanties relativement rassurantes d'impartialité de l'organe de recours (caractère contradictoire des procédures, composition du COSEM), la dépendance statutaire et le positionnement organique du COSEM entraîne une perception de conflit d'intérêts potentiellement nuisible à sa crédibilité.
147. Les organes de contrôle intervenant dans les marchés publics et les instances de lutte contre la corruption sont multiples, mais leur efficacité est handicapée par (i) le chevauchement des compétences (ii) l'insuffisance de moyens nécessaires y compris de manuels ou guides adaptés (iii) le peu d'attention portée sur certaines zones à risque telles que les cahiers de charges et la gestion des contrats (iv) l'absence d'information sur le niveau d'application des sanctions.
148. Plusieurs lacunes ont été également relevées dans le dispositif de prévention et de lutte contre la corruption dans les marchés publics, notamment, (i) des disparités, incohérences ou omissions dans l'identification et les définitions de la fraude, la corruption, les conflits d'intérêts et autres pratiques interdites dans les marchés publics (ii) la protection insuffisante de l'identité des dénonciateurs de pratiques interdites (iii) le manque de

programmes réguliers de formation/sensibilisation aux enjeux relatifs à l'intégrité dans la commande publique.

### 3.4.2. Analyse des indicateurs du Pilier IV

**Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés.** La société civile, en agissant comme dispositif de protection contre une utilisation inefficace et inefficace des ressources publiques, peut contribuer à rendre la passation des marchés publics plus concurrentielle et plus équitable, à améliorer le rendement des contrats et à garantir des résultats. Les gouvernements donnent de plus en plus de moyens au public pour comprendre et contrôler les marchés publics. Cet indicateur évalue deux mécanismes par l'intermédiaire desquels la société civile peut participer au processus de passation des marchés publics : i) la divulgation de l'information et ii) l'implication directe de la société civile à travers la participation, le suivi et la surveillance.

#### □ Diagnostic de l'indicateur

##### i) Forces

149. Les principes de de transparence et de participation trouvent leur source dans la Constitution tunisienne qui dans ses dispositions consacrées aux droits et libertés,
- Stipule que l'administration publique est au service du citoyen et que son organisation et son fonctionnement sont soumis aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de responsabilité (Art 15)
  - Garantit la liberté d'information parmi les libertés du citoyen et qui se sauraient être soumises à un contrôle préalable (ART 31)
  - Garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information, ainsi que le droit d'accès aux réseaux de communication (Art 32).
150. La loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information vient renforcer la transparence dans la gestion des services publics en favorisant la participation du public dans l'élaboration, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Entre autres innovations, cette loi
- Donne une longue liste d'informations que les organismes publics sont tenus de publier, d'actualiser, de mettre périodiquement à la disposition du public, dans une forme utilisable ;
  - Impose aux organismes publics de répondre favorablement et dans les délais aux demandes d'accès que toute personne, physique ou morale, peut présenter, hormis quelques exceptions ;
  - Créé une instance publique autonome, dénommée « Instance d'accès à l'information », dotée de la personnalité morale, chargée de statuer sur les recours qui lui sont soumis en matière d'accès à l'information.

151. La loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information a facilité la naissance d'initiatives associatives comme la plateforme en ligne dénommée « Cabrane.com » lancée par l'Association Tunisienne des Contrôleurs Publics (ATCP) qui fournit des données sur les projets publics, et offre au citoyen un espace d'échange et de participation en l'invitant à réagir aux informations partagées.
152. La mise en place du système d'achat en ligne (TUNEPS) est un pas important vers plus de transparence en matière de marchés publics. En outre, le DMP soumet les acheteurs publics à l'obligation de publier le plan prévisionnel, élaboré au début de chaque année, sur le site national des marchés publics et dispose que les séances d'ouverture des plis sont publiques.
153. Le Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics (DMP) favorise une démarche inclusive dans le processus de modifications au système de passation des marchés publics. En effet
- Le CNCP chargé d'étudier les réformes et les améliorations du cadre juridique des MP et de formuler des propositions à ce propos, est doté d'une large composition participative, comprenant outre le secteur public, dix représentants des organismes professionnels du secteur privé, de la société civile et des universitaires (DMP Art. 144 à 146).
  - De même, La réglementation exige de l'Observatoire National des Marchés Publics (ONMP), d'établir une liste des différents intervenants de la société civile en matière des marchés publics et les tenir informés de toutes les évolutions du système » (DMP Art. 156 dernier alinéa).
154. Certaines actions ont été prévues dans ce cadre à l'instar du plan d'action de la stratégie nationale de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption et la signature d'une convention entre la HAICOP et le Centre d'Information de Documentation et d'Etudes en technologies des Communications CIFODECOM pour organiser des sessions de formation.
155. Enfin, le décret gouvernemental n°2018-328 du 29 mars 2018 relatif à l'organisation des consultations publiques consacre l'obligation du recours aux consultations publiques pour certains projets.

## ***ii) Faiblesses***

156. En dépit des dispositions légales/réglementaires à cet effet, la disponibilité et/ou l'accessibilité de l'information sur les marchés publics est insuffisante dans la pratique, notamment
- Certains acheteurs publics ne publient pas les informations relatives aux marchés publics sur leurs sites web et parfois ne disposent même pas d'un site web.

- Il n'y a pas de système d'information intégré ou centralisé permettant la disponibilité en temps réel de données statistiques relatives aux MP,
  - Les informations publiées ne sont pas exhaustives et suffisamment accessibles à la société civile et ne sont pas regroupées et centralisées.
  - Le DMP n'impose pas un délai de publication des rapports annuels de la HAICOP et du COSEM.
  - L'Instance d'accès à l'information manque de moyens, et les délais de traitement des recours ne sont pas toujours respectés
157. Les dispositions réglementaires qui encouragent une démarche inclusive dans le processus de modifications au système de passation des marchés publics ne font pas encore l'objet d'une mise en œuvre satisfaisante pour plusieurs raisons, notamment,
- Les consultations se font toujours dans des périodes très limitées qui ne permettent pas une participation efficace, ni de la société civile, ni des autres parties prenantes ;
  - Le CNCP n'est pas encore opérationnel et l'ONMP tarde à établir la liste des intervenants de la société civile en matière de MP et les tenir informés des évolutions du système ;
  - La réglementation des marchés publics par décret contrairement aux lois est de nature à limiter la participation de la société civile dans l'élaboration des règles applicables à ces contrats ;
158. L'obligation réglementaire de publication de plan prévisionnels de PM n'est qu'une obligation d'informer qui ne prévoit pas la participation du citoyen à la planification des MP. D'ailleurs, il n'y a pas de disposition réglementaire autorisant la participation directe de la société civile dans les processus de planification, de passation des marchés ou dans la phase d'exécution des contrats (assister aux réunions de chantiers, à la constatation d'achèvement des travaux, la réception...) même en tant qu'observateur.
159. Le décret gouvernemental n°2018-328 du 29 mars 2018 relatif à l'organisation des consultations publiques limite l'obligation du recours aux consultations publiques préalables aux projets de "politiques publiques susceptibles d'avoir un impact direct sur les intérêts vitaux des parties intéressées". De même, la consultation du public est optionnelle dans l'élaboration des textes réglementaires, sauf si une loi l'impose.
160. La participation directe de la société civile (en tant qu'observateur) dans la passation et/ou de l'exécution des marchés publics, n'est pas admise en pratique. En effet,
- Le caractère public de la séance d'ouverture des offres est certes prévu par l'article 59 du décret 2014-1039 mais la présence du grand public ou de la société civile dans ces séances n'est pas autorisée en pratique.
  - La réglementation actuelle des marchés publics ne permet pas aux représentants de la société civile de suivre la phase d'exécution même en tant qu'observateurs (assister aux réunions de chantiers, à la constatation d'achèvement des travaux et la réception, etc.).

- Il n'existe pas de programmes publics et structurés de formations et de vulgarisation sur le sujet des marchés publics, à destination de la société civile à l'exception de certaines actions prévues dans ce cadre du plan d'action de la stratégie nationale de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption et la signature d'une convention entre la HAICOP et le CIFODECOM pour organiser des sessions de formation.

□ **Conclusion** : L'environnement des marchés publics n'est pas propice à la consultation et encore moins à la participation de la société civile à l'amélioration, et ou à l'intégrité du système

□ **Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ».** / classification des risques

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Absence de participation directe de la société civile dans le contrôle de la passation et de l'exécution des marchés publics (*).	Risque d'affaiblissement de l'intégrité de la commande publique dû à l'absence de contrôle citoyen			X

(\*) *L'effectivité d'une participation directe de la société civile dans le contrôle de la passation et de l'exécution des marchés publics dépasse le cadre strict de la réforme des marchés publics. Elle est conditionnée par une forte volonté et un engagement politique à cet effet*

□ **Recommandations**

- Prendre les mesures concrètes pour s'assurer de la disponibilité et/ou l'accessibilité de l'information sur les marchés publics, notamment,
  - Mettre en place un système de suivi assorti de sanctions pour les contrevenants aux obligations relatives à la publication d'informations relatives aux marchés publics.
  - Veiller à l'interopérabilité de l'ensemble des systèmes d'information existants afin de disposer d'un système d'information intégré ou centralisé permettant la disponibilité en temps réel de données statistiques relatives aux MP,
  - Fixer des délais réglementaires de publication des rapports annuels de la HAICOP et du COSEM, ainsi que de traitement des recours soumis à l'Instance d'accès à l'information
  - Doter l'Instance d'accès à l'information de moyens adéquats lui permettant de s'acquitter pleinement et efficacement de ses attributions.
- Prendre les dispositions pratiques suivantes afin d'instaurer une véritable démarche inclusive dans le processus de modifications au système de passation des marchés publics, y compris ;
  - Eriger le régime juridique, les principes généraux et les fondamentaux du système des marchés publics au rang législatif afin de favoriser la participation de toutes les parties prenantes dans les discussions concernant l'élaboration des règles régissant la commande publique ;

- Planifier et organiser de larges consultations avec toutes les principales parties prenantes du secteur public et privé et de la société civile en cas de modifications du système, et les tenir informés des éventuelles évolutions ;
  - Dissocier la fonction de régulation du contrôle des marchés publics et élargir son champ d'intervention pour couvrir les besoins de formation de la société civile dans les domaines pertinents des MP ;
  - S'inspirer de l'expérience de « Cabrane.com » pour doter l'ONMP d'un outil similaire d'échange d'informations et de participation des parties prenantes ;
  - Développer et mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités à destination de la société civile pour lui permettre de contribuer valablement à la réflexion en vue de l'amélioration du système des marchés publics.
- c) Institutionnaliser par voie réglementaire, la participation des parties prenantes externes et de la société civile à la consultation, l'observation et le suivi des différentes phases de planification, de passation et d'exécution des marchés publics, dans le respect des règles de confidentialité et de protection d'informations sensibles.
- d) Expérimenter des procédés d'implication directe de la société civile dans le suivi du processus de passation et d'exécution, comme les pactes d'intégrité (explorer les possibilités de collaboration avec l'Instance Nationale d'accès à l'information, pour ce point).
- e) Doter l'Instance d'accès à l'information de moyens adéquats pour lui permettre de veiller à la mise en pratique des dispositions de la loi relative au droit d'accès à l'information
- f) Fixer des délais réglementaires à la HAICOP et au COSEM pour la publication de leurs rapports annuels.

**Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces.** L'objectif de cet indicateur est de déterminer la qualité, la fiabilité et l'intervention en temps utile des contrôles interne et externe dont il convient d'examiner l'efficacité. Pour ce qui est de cet indicateur, « l'efficacité » a le sens de mise en œuvre rapide et rigoureuse des recommandations formulées par les auditeurs. Les évaluateurs doivent s'appuyer, en plus de leurs propres constatations, sur les évaluations les plus récentes des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et autres analyses disponibles.

#### □ Diagnostic de l'indicateur

##### (i) Forces

161. Un dispositif constitutionnel, législatif et réglementaire est mis en place afin de garantir un contrôle fonctionnellement diversifié mais aussi complémentaire des marchés publics. Il s'agit notamment des textes juridiques relatifs à l'organisation et à la fixation des prérogatives de la cour des comptes et des différents corps de contrôle (*a priori*, concomitant et *a posteriori*). Ainsi, il existe une panoplie d'instances et de structures de contrôle interne aussi bien au niveau central que régional et local prévue par les législations en vigueur.
162. Le **contrôle interne préalable (*a priori*) et concomitant** est exercé selon trois voies

différentes :

- (i) Le contrôle du **Comité Général de Contrôle des Dépenses Publiques**, relevant de la présidence du gouvernement (Décret n° 2012-2878 du 19 novembre 2012, relatif au contrôle des dépenses publiques). Il s'agit d'un *contrôle préalable* consistant à vérifier la régularité de la dépense c'est-à-dire donner un visa aux dépenses avant service fait. Sont ainsi soumis obligatoirement au visa préalable du contrôle des dépenses publiques, les dépenses imputables au budget de l'Etat, aux budgets des établissements publics, aux fonds spéciaux du trésor et aux fonds de concours. Le comité établit un rapport annuel relatif à l'exécution du budget. Une mise en œuvre progressive de la gestion budgétaire par objectif (GBO) depuis plusieurs années a des répercussions positives sur ce contrôle.
- (ii) Le contrôle du **Comité des Contrôleurs d'Etat (CCE)**, qui est chargé – sous la tutelle du chef du gouvernement- de superviser le corps du contrôle d'Etat (Décret n° 2013-5093 du 22 novembre 2013, relatif au Comité des contrôleurs d'Etat relevant de la Présidence du gouvernement et fixant le statut particulier de ses membres). Le comité est tenu d'étudier les rapports émanant des contrôleurs d'Etat et de prendre les mesures nécessaires à cet effet. Ces derniers sont chargés d'une mission générale de contrôle des établissements et des entreprises publics. Ce contrôle élargi est préalable et également concomitant à tout acte de gestion ayant un impact financier.
- (iii) Le contrôle des **Commissions des Marchés compétentes** y compris celui exercé par la commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés publics rattachée à la HAICOP. Ce contrôle administratif interne consiste à vérifier la régularité des marchés publics. Il est exercé en fonction des seuils de compétence de chaque commission. C'est un contrôle *a priori* mais qui ne concerne plus les cahiers des charges.

163. Un contrôle interne **a posteriori** qui a un caractère transversal est organisé comme suit :

- Le corps de **Contrôle Général des Services Publics (CGSP)** qui est chargé, sous l'autorité directe du chef du gouvernement, du contrôle supérieur des services de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et des entreprises publics, et d'une façon générale, des structures, entités et organisations de tout type bénéficiant, directement ou indirectement, d'une aide ou d'une participation publique sous forme de parts du capital, de subventions, de prêts, d'avances ou de garanties, et toutes autres entités assurant un service public quel que soit sa nature.
- **Contrôle Général des Finances (CGF)** (Décret 2000-2886 du 7 décembre 2000 portant organisation du contrôle général des finances et ses modalités de fonctionnement). Il est exercé par un corps de contrôle général des finances rattaché au ministre chargé des finances. Ce corps exerce une fonction de contrôle général des comptes ou sur tous les aspects de gestion, de suivi, d'audit des comptes, d'enquête, d'expertise, d'inspection particulière, de vérification ciblée sur un thème, etc.
- **Le Contrôle Général des Domaines de l'Etat et des affaires foncières** qui concerne la gestion l'utilisation et l'entretien ou la maintenance des biens meubles et immeubles de l'Etat.

- **Le contrôle des Inspections Départementales des ministères.**

164. Le **Contrôle externe de la Cour des Comptes**, sa compétence couvre aussi bien la passation des marchés que leur exécution. La cour jouit de l'indépendance organique et fonctionnelle pour fixer son programme d'intervention. La cour des comptes utilise une méthodologie d'audit basée sur les risques conformément aux normes internationales d'audit. L'évaluation du risque est un exercice annuel préalable sur la base duquel un plan d'audit annuel est élaboré. L'évaluation des risques est entièrement basée sur l'évaluation des contrôles internes, l'importance des budgets et des programmes, les résultats des audits passés, la taille des contrats et l'objet des dépenses.
165. Les textes afférents aux conditions et modalités de gestion des établissements et entreprises publics prévoient l'obligation de créer des unités d'audit chargées de la vérification et du contrôle des différents aspects de gestion y compris celui des marchés ainsi que l'audit annuel obligatoire effectué par les commissaires aux comptes.
166. **La coordination et le suivi des interventions des corps de contrôle sont exercés par divers organes, notamment :**
- **Le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier (HCCAF)**, établissement public administratif sous la tutelle du président de la République, chargé de coordonner les programmes d'intervention des organes du contrôle général des services de l'Etat et des établissements publics, d'exploiter les rapports de ces organes, de proposer les mesures palliatives en vue d'améliorer les méthodes de gestion et d'assurer le suivi de leur exécution ;
  - Le **Comité des Contrôleurs d'Etat (CCE)** qui est chargé –sous la tutelle du chef du gouvernement, d'étudier les rapports émanant des contrôleurs d'Etat et de prendre les mesures nécessaires à cet effet ;
  - Les **organes de délibération des établissements publics non-administratifs-EPNA, et entreprises publiques** (conseil d'établissement pour les EPNA, conseil d'administration pour les entreprises publiques) qui assurent le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des audits concernant ces entités.
167. Il existe des canaux de transmission fiables clairs de dénonciations de faits qui relèvent de la compétence de l'instance nationale de lutte contre la corruption. En effet de telles informations sont communiqués directement au président de l'instance ((art 34 du décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption).
168. La sélection des auditeurs de la HAICOP (« contrôleurs et conseillers de la commande publique ») obéit à des règles transparentes et équitables qui garantissent leur aptitude à effectuer des audits de passation de marchés publics.

**(ii) Faiblesses**

169. Malgré la multiplicité des organes de contrôle, ce dispositif imposant est handicapé par plusieurs obstacles, qui tiennent au manque de moyens des structures concernées, l'inefficacité des mécanismes de contrôle, et l'insuffisance de contrôles spécifiques aux marchés publics.

- Les audits effectués sont limités en nombre et périodicité et sont irréguliers et insuffisants et ne couvrent pas suffisamment les zones à risques.
- Le contrôle *a posteriori* ne couvre pas la grande majorité des MP en raison de l'insuffisance des moyens humains et matériels. De même, les différents intervenants dans le système de contrôle des marchés publics réalisent annuellement leurs programmes respectifs. Néanmoins, le contrôle effectué peut ne pas couvrir la totalité des marchés publics.
- Le contrôle interne des marchés publics pour la phase exécution est quasi-absent faute de moyens humains suffisants et qualifiés techniquement pour assurer un tel contrôle alors que la majorité des irrégularités flagrantes sont constatées durant cette phase. Par ailleurs, le contrôle sur la performance (efficacité et efficience) des Marchés Publics n'est pas systématique ou généralisé ;
- La HAICOP n'intervient qu'exceptionnellement pour contrôler la phase d'exécution des marchés publics. L'instance n'est pas suffisamment outillée de mécanismes et de compétences techniques (possibilité de faire appel à des experts) lui permettant d'exercer sa mission de suivi d'exécution des marchés publics.
- Les contrôleurs et réviseurs de la commande publique ne peuvent intervenir que sur ordre de missions délivrés par le chef du Gouvernement conformément à un programme annuel d'audit des marchés publics fixé par la haute instance de la commande publique. Leur mission d'audit n'est pas, en conséquence, clairement précisé par la réglementation ;
- En dépit des textes afférents aux conditions et modalités de gestion des établissements et entreprises publics, l'obligation légale d'élaborer des rapports d'audit adressés à la direction n'est pas toujours respectée, et il y a absence de certains mécanismes de contrôle interne périodique au niveau de certaines étapes à risques. Cette situation contribue à affaiblir le caractère utile et efficace des interventions (contrôle préalable des cahiers des charges, contrôle et suivi périodique du rendement de l'exécution des marchés, etc.).
- Il y'a peu ou pas de programmes établis pour former les auditeurs internes et externes pour effectuer des audits de passation des marchés de haute qualité, et ce constat est encore plus prononcé pour les audits de rendement. Par ailleurs, le recours régulier au soutien d'experts ou de consultants en passation de marchés (notamment dans les domaines techniques) n'est pas aisé et accessibles aux organes d'audits et de contrôle faute de moyens.
- Il n'y a pas de cartographie des risques des marchés publics adoptée en Tunisie, mais il y a un projet en collaboration entre l'OCDE et la HAICOP.

- Les contrôles internes et externes des marchés publics privilégient généralement la vérification de la conformité au détriment de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des activités d'acquisition publique et la phase d'exécution des marchés est très peu couverte à de ce point de vue.
- Le contrôle interne implique dans de nombreux cas une succession d'examens préalables par les commissions de contrôle des marchés compétentes, et l'approbation des paiements par le département des finances, ce qui garantit l'atténuation des risques dans une certaine mesure mais ne favorise pas une prise de décision rapide et efficace. Par ailleurs, ce contrôle préalable ne prend pas suffisamment en compte certaines niches importantes de risques, notamment la qualité des cahiers de charges avant publication, et la phase exécution des marchés ;
- Les manuels de procédures et guides de contrôle et d'audit existants ne sont pas révisés et actualisés périodiquement et ne comportent pas une méthodologie normalisée décrivant le processus d'audit des marchés, portant à la fois sur la régularité et sur le rendement et l'efficacité de la passation des marchés. Par ailleurs, il n'ya pas de programmes établis pour former les auditeurs internes et externes pour effectuer des audits de performance ;
- L'obligation réglementaire d'établissement de rapports à l'attention des autorités sur la conformité, l'efficacité et l'efficience des activités d'acquisition publique n'est pas toujours respectée ;
- La réglementation en vigueur ne prévoit ni n'oblige pas à respecter un délai déterminé de mise en œuvre des recommandations issues des audits internes ou externes ;
- Les audits internes sont limités en nombre et périodicité et sont irréguliers et insuffisants et ne couvrent pas suffisamment les zones à risques. Les audits externes sont programmés et réalisés sur une base annuelle, mais le contrôle effectué peut ne pas couvrir la totalité des marchés publics et se limiter à la vérification de la régularité des activités de passation des marchés.

170. Les modalités de fonctionnement du HCCAF, notamment les mécanisme ou système de suivi n'ont pas été définis et le HCCAF se heurte à des difficultés majeures notamment le manque de moyens qui rend sa tâche difficile à assurer.

171. Seuls les auditeurs de la Cour des comptes bénéficient d'une indépendance statutaire. L'indépendance des auditeurs de la CSCAMP est handicapée par l'ancrage institutionnel de la HAICOP et l'implication de la CSCAMP dans la prise de décision des acheteurs publics (examen préalable de décisions relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics).

□ **Conclusion** : Le dispositif de contrôle et d'audit n'est pas suffisamment outillé pour garantir un contrôle adéquat de la passation des marchés portant à la fois sur la conformité, l'efficacité et l'efficience des activités d'acquisition publique.

□ **Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme ». / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Lourdeur des contrôles internes (succession de seuils d'examen préalables des commissions de marchés sans rapport avec le niveau des risques)	Entrave à l'efficacité de la commande publique surtout si de tels contrôles ne contribuent que marginalement à son intégrité.			X
Absence de coordination des interventions				
Manque d'outils (normes écrites) et de capacité (formation) pour effectuer des audits spécialisés de passation des marchés	Inefficacité et ineffectivité des contrôles			X
Inefficacité du dispositif de suivi des recommandations des audits (*)				
Impossibilité pour les auditeurs de recourir à des consultants externes en cas de nécessité	L'impossibilité pour les auditeurs de recourir à des consultants externes en cas de nécessité, est potentiellement préjudiciable à la qualité des audits			X
Les audits portent essentiellement sur le contrôle de la régularité de la passation des marchés	Perte d'opportunité d'apporter des améliorations à la performance et au rendement de la commande publique			X

**(\*)** *L'amélioration du dispositif de suivi des recommandations des audits dépasse le cadre strict de la seule réforme des marchés publics*

□ **Recommandations**

- a) Harmoniser les différents types de contrôle afin d'assurer la complémentarité de leur intervention et doter chaque corps de contrôle d'un manuel de procédures relatif à l'audit des marchés publics, portant à la fois sur la conformité et la performance ;
- b) Fixer les modalités de contrôle des marchés publics ;
  - En couvrant outre la phase de passation celle d'exécution.
  - En renforçant le contrôle de performance (efficacité et efficience) des marchés publics

et élargir le contrôle *a posteriori*

- En élaborant des programmes d'audit basés sur l'élargissement du nombre d'audits, le respect de leur périodicité et la couverture des zones de risques.
  - En instaurant une protection des membres des corps de contrôle lors de l'exercice de leurs fonctions (intégrité physique) ainsi qu'une rémunération motivante en faveur des membres des différentes commissions de contrôle des marchés publics (jetons de présence ou indemnité de contrôle
  - En fixant des délais maxima pour la mise en œuvre des recommandations issues des audits effectués par les différentes structures de contrôle et d'audit (assortis de sanctions en cas de non-respect) sauf cas de force majeure (à définir) dûment constaté ou dérogation exceptionnelle accordée par l'organe de contrôle concerné ;
  - Allégeant le contrôle préalable (relèvement des seuils des commissions de contrôle des marchés publics) tout en renforçant le contrôle *a posteriori*.
- c) Préparer des manuels de procédures (propres à chaque acheteur public) normalisés (couverture et délimitation de toutes les prérogatives et responsabilisation) et standardisés (fixation d'un modèle standard) tout en œuvrant pour leur généralisation et leur mise à jour périodique ;
- d) Réviser périodiquement les guides d'audit des marchés publics et fixer une méthodologie normalisée décrivant le processus d'audit desdits marchés (audit de régularité et de rendement) ;
- e) Renforcer la prévention des risques par
- Une meilleure prise en charge de la phase de contractualisation et d'exécution technique et financière des marchés.
  - La soumission des cahiers de charges au contrôle *a priori* des commissions de contrôles de marchés compétentes
  - L'élaboration de cartographies des risques des marchés publics tout en prévoyant des mécanismes de contrôle interne périodique au niveau des étapes à haut risques (spécifiquement la phase d'exécution) afin de garantir une prise de décision en temps utile et efficace.
- f) Etablir (ou améliorer) les programmes de formation des auditeurs internes et externes pour effectuer des audits de passation des marchés portant sur la régularité, mais également sur l'évaluation de la performance (durée des différentes étapes de passation, niveaux de participation, efficacité économique des acquisitions, délais d'exécution et de paiement etc.).
- g) Veiller à ce que les auditeurs puissent bénéficier de l'assistance d'experts ou consultants en passation des marchés le cas échéant.
- h) Prévoir des mesures pratiques garantissant un suivi fiable et efficace des recommandations issues des rapports émanant des différentes structures de contrôle par

le HCCAF ; Mettre en place un système de suivi centralisé (base de données électronique) des plans d'actions pour la mise en œuvre de toutes les recommandations émanant des audits

**Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficaces.** Le Pilier I traite de certains aspects du mécanisme de recours tel que défini dans le cadre juridique, y compris la création et le champ d'application. Cet indicateur 13 du Pilier IV évalue le mécanisme de recours de manière plus approfondie intéressant un éventail de questions spécifiques ayant trait à sa capacité à contribuer efficacement à un environnement respectueux des normes dans le pays et à l'intégrité du système de passation des marchés publics.

□ **Diagnostic de l'indicateur**

**(i) Forces**

172. Les procédures pour le dépôt et le règlement des plaintes sont clairement définies dans la réglementation, ainsi qu'il suit :

- Le premier examen des contestations à l'encontre des décisions relatives la passation d'un marché est effectivement réalisée par l'entité adjudicatrice à qui il est ainsi donne l'opportunité de corriger l'objet de la contestation ;
- Des délais sont fixés pour le dépôt et l'examen des contestations et les prises de décisions qui ne retardent pas inutilement le processus de passation des marchés ou d'adjudication des contrats ;
- Les recours en appel sont adressés au Comité de suivi et d'enquête (COSEM) organe administratif qui ne facture pas de frais aux parties ;
- La saisine du COSEM suspend la procédure de passation des marchés publics jusqu'à la prise de décision concernant le recours ;
- Les décisions du COSEM sont rendues sur la base des éléments d'appréciation disponibles soumis par les parties (sauf cas d'irrégularités ou insuffisances flagrantes constatées directement par le comité), et sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif (recours pour excès de pouvoir) ;
- L'acheteur public est tenu de se conformer à la décision du COSEM en prenant, dans les plus brefs délais, les mesures de nature à remédier aux défaillances constatées ;
- Le COSEM est tenu de publier régulièrement ses avis sur le site web des marchés publics.
- La représentation du secteur privé et des organes de contrôle indépendants dans le COSEM renforce la présomption d'impartialité du mécanisme de recours.

173. Le COSEM n'est pas directement impliqué dans la passation des marchés ou dans le processus conduisant aux décisions d'adjudication des contrats.

**(ii) Faiblesses**

174. Le COSEM n'est pas indépendant structurellement de la HAICOP et la confiance dans le système ne fait pas l'unanimité des parties prenantes.
- Comme il relève de la présidence du gouvernement, le COSEM constitue juge et partie pour le contentieux de passation des marchés de l'Etat et ses services déconcentrés.
  - Le COSEM est rattaché organiquement à la HAICOP au même titre que la commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés publics, qui exerce un contrôle préalable sur les processus conduisant aux décisions d'adjudication des contrats. La séparation entre l'organe de contrôle et l'organe de recours n'est donc pas respectée.
175. Le COSEM peine à trancher les requêtes dans les délais réglementaires, du fait notamment de
- L'insuffisance des moyens humains et matériels du COSEM comparés au nombre de plus en plus croissant des requêtes qui lui sont soumises (5 rapporteurs sont chargés d'examiner plus que 500 dossiers par an).
  - L'absence de délais réglementaires fixés aux acheteurs publics pour répondre au COSEM contribue à retarder la prise de décision du COSEM concernant les recours. La célérité de la décision demeure souvent tributaire de la rapidité des acheteurs publics à fournir les éléments de réponse demandés par le COSEM, et aucune sanction n'est prévue par la réglementation en cas de refus ou d'inaction de l'Acheteur public.
  - Les recours relatifs au cahier de charges sont traités directement par le COSEM, sans saisine préalable de l'acheteur public contribuant ainsi à accroître la charge du COSEM.
176. Les dispositions réglementaires relatives aux recours sont éparpillées et sont en contradiction avec les normes admises en la matière et ne sont pas toujours respectées
- Les dispositions relatives aux requêtes afférentes aux cahiers de charges ne figurent pas dans le même chapitre incluant celles relatives aux résultats de la concurrence.
  - Il n'y a pas une distinction claire entre le recours gracieux auprès de l'acheteur public et celui auprès du COSEM quant aux délais.
  - La réglementation des MP ne prévoit ni la possibilité d'accorder des réparations des préjudices causés par la décision objet du recours, ni le droit à une révision judiciaire des décisions du COSEM.
  - L'obligation réglementaire de publication des avis du COSEM sur le site web des marchés publics n'est pas respectée ;
  - Le DMP ne fait pas obligation au COSEM de publier des rapports d'activité si bien que les données disponibles ne permettent pas d'apprécier le niveau de conformité aux décisions ou aux autres dispositions régissant les recours.
- **Conclusion** : Malgré les garanties relativement rassurantes d'impartialité de l'organe de recours (caractère contradictoire des procédures, composition du COSEM), la dépendance statutaire et

le positionnement organique du COSEM entraîne une perception de conflit d'intérêts potentiellement nuisible à sa crédibilité.

#### □ **Lacunes substantielles / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Dépendance statutaire du COSEM et positionnement organique au sein de la HAICOP	Répercussions négatives sur la crédibilité du mécanisme de traitement des recours			<b>X</b>
Non publication des résultats des recours devant l'organe d'appel	Peut jeter le discrédit sur la fiabilité des mécanismes de recours à contribuer efficacement à un environnement respectueux des normes dans le pays et à l'intégrité du système			<b>X</b>
Retards dans le traitement des requêtes soumises au COSEM.	Répercussions négatives sur l'efficacité d'ensemble de la commande publique et la crédibilité du mécanisme de traitement des recours			<b>X</b>

#### □ **Recommandations**

- a) Intégrer les recours de la passation structurellement et fonctionnellement à l'autorité de régulation bénéficiant de toutes les garanties d'indépendance ;
- b) Allonger le délai de dépôt des requêtes relatives aux cahiers de charges de 10 à 15 jours et celui des résultats de 5 à 10 jours ouvrables ;
- c) Fixer un délai pour les acheteurs publics pour répondre aux demandes d'information du COSEM (7 jours ouvrables pour les requêtes relatives aux cahiers de charges et 10 jours ouvrables pour les requêtes relatives aux résultats, faute de quoi le COSEM peut statuer sur la base des éléments fournis uniquement par le requérant ;
- d) Renforcement des moyens humains et matériels de l'organe des recours ;
- e) Instituer l'obligation pour la COSEM de publier des rapports d'activités annuels dont le format et le contenu seront convenus avec L'organe en charge de la régulation des MP. Ces rapports devront contenir entre autres, toutes les statistiques permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des mécanismes de recours de la PM.

**Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption.**  
*Cet indicateur évalue i) la nature et la portée des dispositions relatives à la lutte contre la corruption dans le système de passation des marchés, et ii) comment elles sont mises en œuvre et gérées en pratique. Cet indicateur permet d'évaluer également si le système favorise l'ouverture et établit un équilibre entre les intérêts des parties prenantes et si le secteur privé et la société civile soutiennent la création d'un marché des acquisitions publique réputé pour son intégrité.*

□ **Diagnostic de l'indicateur**

**(i) Forces**

177. Le cadre législatif et réglementaire prévoit dans des textes distincts de celui des marchés publics, la définition de la fraude, de la corruption, et autres pratiques contraires à l'éthique, y compris le conflit d'intérêts. Ces textes prévoient également les sanctions en découlant.
178. Le dispositif national de lutte contre la corruption comprend un ensemble de lois et règlements notamment dans le Code pénal (CP), le Code de procédure pénale (CPP), ainsi que la loi n° 2003-75 du 10 décembre 2003 relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent (loi LBC).
179. Le décret n°2014-1039 portant réglementation des marchés publics a un caractère impératif et toute violation est susceptible d'entraîner des sanctions d'ordre administratif ou pénal. Entre autres dispositions pertinentes, le DMP
- Définit les responsabilités qui s'attachent à la prise de décision dans le domaine de marchés publics, mais ne soumet pas les décideurs à l'obligation de divulgation d'informations autres que celles relatives aux situations de conflits d'intérêts.
  - Exige que les offres intègrent un ensemble de documents attestant le non recours du soumissionnaire aux pratiques frauduleuses, de corruption ou touchant à l'intégrité ou pouvant entraîner un conflit d'intérêt.
180. Il existe plusieurs dispositions juridiques pour protéger les dénonciateurs notamment,
- Le décret-cadre n ° 120 de 2011 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption,
  - La loi fondamentale n° 10 de 2017 relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte (Art 19)
  - La loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information
181. Au plan institutionnel, La Tunisie compte plusieurs organes compétents dans la lutte contre la corruption.
- L'Instance Nationale de Prévention et de lutte contre la corruption (INPLCC)
  - L'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption" créé par la nouvelle constitution de 2014

182. Il est à noter que la nouvelle Constitution a prévu dans son article 130 la création d'une nouvelle instance dénommée "instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption".
183. La législation/règlementation tunisienne contient de multiples dispositions (éparpillées dans des textes différents) en matière de prévention et de lutte contre la corruption et autres pratiques interdites, notamment.
- Le décret n°2014-4030 du 3 octobre 2014 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public, est la référence et la base de l'établissement des codes de conduite et de déontologie sectoriels et spécifiques à chaque corps d'agents publics et à chaque secteur d'activité des structures publiques.
  - Le décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption fait obligation au secteur privé de soutenir activement l'intégrité et les comportements éthiques dans la passation des marchés publics et ce, « par la conception et l'exécution de mécanismes susceptibles de limiter les pratiques de nature à encourager la propagation de la corruption dans le secteur public, en plus, de veiller à ce que l'exercice des différentes activités économiques et les échanges commerciaux entre les entreprises du secteur privé, soit soumis aux principes de la concurrence loyale, la transparence et l'intégrité dans la gestion et la direction des entreprises du secteur privé.
  - La Loi n°2018-46 du 1er août 2018 relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts, prescrit l'obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts pour un large nombre de personnalités et personnes publiques
  - Le lanceur d'alerte est tenu d'adresser le signalement des faits de corruption obligatoirement à l'Instance (INPLCC), laquelle doit prendre les mesures garantissant la protection de son identité (Art 6).
  - Loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017, relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte fixe les modalités et procédures relatives au signalement des faits de corruption ainsi que les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte.
  - Le Décret gouvernemental n° 2016-498 du 8 avril 2016, fixant les conditions et procédures d'exclusion de la participation aux MP dont les dispositions garantissent une procédure régulière.

184. Le système légal tunisien impose à toute entité publique de déclarer à l'instance nationale de lutte contre la corruption toutes pratiques pouvant constituer des cas de corruption. De même, toute entité publique ou privée est tenue de saisir la commission d'exclusion de la participation aux marchés publics pour tous les cas de pratiques touchant à l'intégrité. Les pratiques anti-concurrentielles (ententes entre entreprises et abus de position dominante) sont sanctionnées par le conseil de la concurrence lorsqu'il est saisi.
185. La loi n°2018-46 du 1er août 2018 portant sur la déclaration du patrimoine et des intérêts et la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêt crée une obligation de déclaration du patrimoine pour un large nombre de personnes impliquées dans l'achat public.
186. Les références aux responsabilités et sanctions des agents de l'état pour fraude, corruption, ou autres pratiques interdites se trouvent dans des textes à portée générale, notamment,
- Le décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014, portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public qui vise uniquement les **agents publics**
  - Le décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption qui vise **toutes les personnes morales et physiques**

**(ii) Faiblesses**

187. Le cadre législatif et réglementaire prévoit dans des textes distincts de celui des marchés publics la définition de la corruption, et autres pratiques interdites, y compris le conflit d'intérêt. On note à cet égard :
- Des disparités dans les définitions respectives de la corruption et du conflit d'intérêts dans les textes législatifs traitant de ces questions ;
  - Ces définitions ne sont pas conformes aux obligations résultant d'accords internationaux pour la lutte contre la corruption juridiquement contraignante, notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) ;
  - Une absence de définition de la fraude, la corruption et autres pratiques interdites en matière de passation des marchés y compris du conflit d'intérêt, dans le DMP, qui se limite à les mentionner sans en donner une définition explicite permettant de les identifier sans ambiguïté ;
  - L'absence de référence à la corruption passive telle que définie dans la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC).
188. Outre ces disparités dans les définitions de la corruption et autres pratiques interdites, on peut également relever plusieurs insuffisances au niveau du cadre législatif et réglementaire qui constituent des entraves à l'efficacité du dispositif mis en place pour les combattre ces pratiques, notamment,
- Les références aux responsabilités et sanctions des agents de l'état pour fraude, corruption, ou autres pratiques interdites se trouvent dans des textes à portée générale, notamment, le décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014, portant approbation du code de

conduite et de déontologie de l'agent public qui vise uniquement les agents publics, ou Le décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption ;

- Le DMP ne comporte pas d'exigence d'insertion de dispositions relatives aux pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres, ni ne fournit pas d'instructions à cet effet, et les dossiers d'appel d'offres ne comportent pas de dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites ;
- La réglementation des marchés publics ne prévoit pas des mesures spéciales pour détecter et prévenir la corruption liée à la passation des marchés ;
- Le DMP définit les responsabilités qui s'attachent à la prise de décision dans le domaine de marchés publics, mais ne soumet pas les décideurs à l'obligation de divulgation d'informations autres que celles relatives aux situations de conflits d'intérêts ;
- Les pratiques anticoncurrentielles (ententes entre entreprises et abus de position dominante) sont sanctionnées par le conseil de la concurrence lorsqu'il est saisi, mais l'acheteur public ne peut pas saisir directement le conseil de la concurrence, et doit obligatoirement le faire par le biais du ministre de commerce ;
- Par ailleurs, loi n°2018-46 du 1er août 2018 relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts ni le DMP n'assujettissent les opérateurs économiques qui participent dans la compétition pour la commande publique, à la déclaration de leurs bénéficiaires effectifs

189. La législation/réglementation tunisienne contient de multiples dispositions (éparpillées dans des textes différents) en matière de prévention et de lutte contre la corruption et autres pratiques interdites. Toutefois, il est difficile d'évaluer l'efficacité de ce dispositif, notamment le niveau d'application des sanctions administratives ou pénales prévues, en raison du manque de données et des statistiques pertinentes.

190. L'environnement juridique des marchés publics n'est pas propice à une participation des organisations de la société civile comme tiers garants dans la lutte contre la corruption dans les marchés publics, dû notamment à

- L'absence de dispositions réglementaires permettant à la société civile d'intervenir dans le processus ou l'exécution des marchés publics même en tant qu'observateur ;
- Absence de société civile spécialisée ayant des compétences dans le domaine des marchés publics pour exercer un contrôle ou audit social ;
- Des programmes de formation (sensibilisation) réguliers ne sont pas proposés afin de garantir une prise de conscience durable et la mise en œuvre des mesures pour aider à prévenir les pratiques contraires à l'éthique ou les pratiques de corruption.

191. Le décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption (Art 9) fait obligation au secteur privé de contribuer aux efforts de l'Etat dans la lutte contre la corruption, Cependant faute de données statistiques, il n'a pas été possible d'évaluer la mise en application des dispositions ci-dessus.
192. Bien que la loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017, relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte (Art 6) stipule que l'Instance (INPLCC) doit prendre les mesures de protection de l'identité des lanceurs d'alerte, la confidentialité de l'identité de ces derniers n'est pas garantie du fait que la loi ne permet pas les dénonciations anonymes.
193. L'efficacité du dispositif mis en place pour prévenir, détecter et sanctionner la corruption, n'est pas apprécié de manière positive par les acteurs. En effet, selon les résultats de l'Afro baromètre sur la corruption en Tunisie, Soixante-quatre pour cent des personnes interrogées qualifient l'action du gouvernement en matière de lutte contre la corruption de "très mauvaise"<sup>17</sup>.
194. Depuis l'année 2016, le nombre de dossiers transmis à la commission d'exclusion des marchés publics est au nombre de 88, la commission a statué sur 42 dossiers et a prononcé dans 10 cas l'exclusion des marchés publics pour des périodes variables n'ayant jamais dépassé les 36 mois.
- Conclusion** : Le dispositif de prévention et de lutte contre la corruption dans les marchés publics n'a pas encore fait la preuve de son efficacité et de son effectivité.

**Lacunes substantielles, y compris les « signaux d'alarme (\*) » / classification des risques**

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Disparités des définitions de la fraude, corruption et autres pratiques interdites	Difficulté de qualifier les infractions		X	
Absence d'information sur les activités de prévention et de lutte contre la corruption ou sur leur impact (statistiques sur les procédures judiciaires ou sanctions pour faits de corruption) (*)	L'indisponibilité d'informations sur les procédures judiciaires ou sanctions pour faits de corruption risque d'affaiblir la portée de la fonction préventive (alerte) et dissuasive (sanctions) du dispositif de lutte contre la corruption. En effet cela peut donner l'impression que rien ou peu de choses sont faites en pratique pour combattre la corruption.			X

<sup>17</sup> Selon résultats de l'Afro baromètre, les parties les plus impliquées dans la corruption sont : les fonctionnaires (31% des sondés), les députés (30%), les hommes d'affaires (28%), le président de la République et les responsables de son cabinet (25%) ainsi que les organisations non-gouvernementales (24%).

Lacunes	Risques	Niveau de risque		
		Faible	Moyen	Elevé
Le CMP ne contient pas d'exigence explicite d'intégration de dispositions sur les pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres et les documents contractuels.	Ineffectivité du dispositif de prévention et lutte contre la corruption et des pratiques interdites dans les marchés publics			X
Absence d'implication de la société civile dans le renforcement de la transparence et de l'intégrité dans les marchés publics (*)	Idem			X
Absence de mécanisme sécurisé pour signaler les pratiques interdites ou les comportements contraires à l'éthique (*)	Idem			X
Absence des programmes spéciaux de formation à l'intégrité	Absence de prise de conscience relativement aux exigences et risque d'entrave à la mise en œuvre efficace des mesures de prévention et de lutte contre la corruption et autres pratiques interdites		X	

(\*) La prise en charge effective de tels risques dépasse le cadre strict d'une réforme sectorielle, pour dépendre surtout d'un environnement socio-politique favorable, inspiré par une volonté politique traduite en soutien constant à la mise en application de dispositions légales/réglementaires idoines.

## □ Recommandations

- a) Clarifier et harmoniser les définitions de la fraude, de la corruption et autres pratiques interdites en matière de passation des marchés, en conformité avec les obligations résultant d'accords internationaux pour la lutte contre la corruption juridiquement contraignante, en particulier :
  - Inclure dans la réglementation relative aux marchés publics, les définitions respectives des pratiques interdites en matière de PM, y compris les responsabilités et les sanctions y afférentes.
  - Inclure une définition explicite du conflit d'intérêts dans la réglementation des marchés publics (Harmoniser avec celle adoptée par le décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014, portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public)
  - Harmoniser les définitions de la fraude, de la corruption et des pratiques interdites en matière de MP, en veillant à leur conformité avec les obligations résultant d'accords internationaux dans ce domaine/
- b) Améliorer le cadre législatif et réglementaire qui constituent des entraves à l'efficacité du dispositif mis en place pour les combattre ces pratiques, notamment,

- Inclure dans la réglementation des marchés publics une référence spécifique aux responsabilités individuelles, obligations de rendre compte et sanctions pour les agents de l'Etat reconnus coupables de fraude, corruption, ou autres pratiques interdites dans le cadre de la passation de marchés, sans préjudice d'autres dispositions de la législation pénale
- Inclure dans le DMP une disposition spécifique faisant obligation d'intégrer des dispositions relatives aux pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres (y compris les documents contractuels), avec les instructions à cet effet.
- Insérer des dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites dans les DAO et documents contractuels
- Inclure dans le DMP un renvoi explicite à la Loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017, relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les modalités et procédures de dénonciation des faits de corruption et autres pratiques interdites
- Elaborer des programmes de vulgarisation de la législation en matière de lutte contre la corruption, pour sensibiliser les différentes parties prenantes sur moyens réglementaires existants de dénonciation des pratiques interdites.
- Instituer l'obligation pour la Commission d'exclusion de MP de publier des rapports d'activités annuels dont le format et le contenu seront convenus avec L'organe en charge de la régulation des MP. Ces rapports devront contenir entre autres, toutes les statistiques permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience du système d'application des dispositions légales et réglementaires de prévention et de lutte contre la corruption et autres pratiques interdites dans le MP
- Instituer l'obligation de publication des statistiques sur les procédures judiciaires liées à la corruption, sous réserve de la protection de la vie privée, de l'honneur et de la dignité des personnes
- Reprendre dans la réglementation des marchés publics, les dispositions de l'article 5 de la Loi n°2018-46 du 1er août 2018 relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, qui vise spécifiquement « *Les membres des commissions d'évaluation, d'attribution et de contrôle des contrats relatifs aux marchés publics, des contrats de concessions et des contrats de PPP* »
- S'inspirer de la Loi n°2018-46 du 1er août 2018, pour instituer l'obligation pour les attributaires de marchés, de fournir les informations sur ses bénéficiaires effectifs ;
- Inclure dans les cahiers de charges, un formulaire de divulgation des bénéficiaires effectifs que l'attributaire doit renseigner pour fournir les informations sur ses bénéficiaires effectifs, dans le cadre de l'avis de Notification d'Attribution de Marché
- Envisager la modification des Articles 11 et 12 de la loi fondamentale n° 10 de 2017, pour rendre optionnel la fourniture de renseignements relatifs à l'identité du lanceur d'alerte (dénonciations anonymes).

- c) Mettre en application les dispositions de l'**Art 10 du Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011**, relatif à la lutte contre la corruption qui institue l'obligation de faire participer la société dans la lutte contre la corruption dans les secteurs public et privé, par une série d'actions visant à :
- Sensibiliser le public aux risques liés à la corruption et à la lutte contre ce phénomène,
  - Elaborer et mettre en œuvre des programmes de formation relatifs à l'intégrité au bénéfice des acheteurs publics, aux opérateurs économiques ainsi qu'à la société civile.
- d) Veiller à l'opérationnalisation du dispositif de lutte contre la corruption et autres pratiques interdites et en assurer le suivi et l'évaluation régulière en consultation avec les autres parties prenantes (l'INLUCC et l'Union Tunisienne du Commerce et de l'Artisanat (UTICA), la société civile) notamment,
- Prendre des mesures incitatives (fiscales ou autres) pour l'application effective des dispositions de l'art. 9 du Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption, qui fait obligation au secteur privé de contribuer aux efforts de l'Etat dans la lutte contre la corruption, et ce, par la conception et l'exécution de mécanismes susceptibles de limiter les pratiques de nature à encourager la corruption dans le secteur public, le respect des principes de la concurrence loyale, la transparence et l'intégrité dans la gestion et la direction des entreprises du secteur privé.
  - Renforcement des moyens humains et matériels de l'INLUCC du pôle judiciaire et financier, ainsi que de la commission d'exclusion.
  - Sensibiliser les différentes parties prenantes sur les moyens juridiques existants de dénonciation des pratiques interdites

#### **4. RECOMMANDATIONS CONSOLIDEES**

195. Dans cette section, les recommandations par indicateur sont consolidées pour éliminer les doublons entre les différents indicateurs. Par ailleurs, certaines recommandations doivent être traitées lors de la mise à jour du cadre juridique, réglementaire et politique (Pilier I) en dépit de leur positionnement initial sous d'autres piliers pour les besoins de la démarche MAPS.

#### **196. Recommandations relatives au cadre juridique (Pilier I)**

- a) Réviser et compléter, de manière proprement harmonisée et hiérarchisée, les différents textes législatifs et réglementaires par l'établissement d'un cadre général de la commande publique qui doit :
- Eriger le régime juridique, les principes généraux et les fondamentaux de la commande publique au rang législatif.
  - Rassembler l'ensemble des textes dans un « recueil des textes relatifs à la commande

publique et veiller à établir une correcte hiérarchie des normes régissant tous les contrats de la commande publique :

- Unifier la terminologie des différents textes relatifs aux marchés publics et intégrer plus de rigueur lors de la consécration des concepts en s'inspirant des notions utilisées à l'échelle internationale.
  - Harmoniser le droit de la commande publique avec les principes constitutionnels, et avec les autres disciplines voisines tel que le droit budgétaire, le droit commercial, le droit fiscal, le droit d'accès à l'information etc.,
- b) Renvoyer au niveau réglementaire (décret, arrêtés, circulaires, etc.) les dispositions procédurales et opérationnelles susceptibles de modifications fréquentes
- c) Prévoir des mécanismes et dispositions dans la réglementation des marchés publics pour promouvoir l'innovation et l'industrialisation, et clarifier la notion et les mécanismes d'essai.
- d) Etablir des règles de participation des entreprises détenues par l'Etat qui promeuvent une concurrence équitable, notamment par l'introduction de mécanismes d'évaluation des offres visant à neutraliser les effets d'avantages (fiscaux ou autres) dont bénéficient les entreprises publiques comparées aux concurrents privés.
- e) Clarifier et compléter la panoplie des modes de passation disponibles par de nouveaux types de marchés inspirés des bonnes pratiques internationales (tel que le dialogue compétitif, les « accords-cadres » achats « *Cloud Computing* ») et en préciser les modalités de mise en œuvre ;
- f) Clarifier certaines dispositions procédurales du décret de MP telles que
- Le choix des modes de passation des marchés
  - Les modalités d'évaluation et de rejet des offre anormalement basses
  - Le concept d'offre moins disante et les modalités d'évaluation des prix
  - Modifier l'Art 125 (b) du DMP relative à la procédure de sélection de bureaux d'études sur la base de la qualité, pour introduire la possibilité de demander des offres techniques et financières à tous les soumissionnaires en première étape, avec ouverture en deuxième étape de l'offre financière du seul soumissionnaire ayant obtenu la meilleure note technique, suivi de négociations.
  - Prévoir l'ouverture des plis en deux étapes pour les marchés d'études ;
  - Rendre obligatoire, en tant que pièces constituant l'offre financière, la décomposition du prix global et forfaitaire ;
- g) Repréciser et compléter les dispositions réglementaires et opérationnelles relatives à la gestion des contrats, notamment
- S'inspirer des règles FIDIC en ce qui concerne les projets complexes
  - Augmenter le plafond des pénalités de retard et les rendre plus dissuasifs et prévoir une formule de calcul basée sur la proportionnalité avec le délai de retard ;

- Clarifier la mise en œuvre des sanctions financières ; Prévoir des mesures dissuasives à l'encontre des titulaires ayant dépassé le plafond des pénalités de retard ;
- h) Elaborer un protocole de gestion des archives, documents et données électroniques relatifs aux marchés publics.

□ **Indicateur 2**

- a) S'inspirer des bonnes pratiques internationales pour élaborer une gamme complète de modèles de documents-type en langues arabe, française et anglaise qui reflètent le cadre juridique en vigueur
- b) Elargir la gamme des documents-type disponibles (exemple : documents spécifiques aux TIC, CCTG) tout en organisant la flexibilité nécessaire pour les appliquer dans des cas variés.
- c) Faire approuver tous les manuels et documents-type par voie réglementaire pour leur conférer un caractère obligatoire.

□ **Indicateur 3**

- a) Préciser les modalités de mise en pratique du concept d'achats publics durables dans le manuel de procédures et élaborer des guides de mise en application ;
- b) Mettre en œuvre le Plan National des Achats Publics Durables et respecter son planning d'exécution ;
- c) Intégrer les considérations de durabilité au niveau de Document-type de passation des marchés (DAO/conditions contractuelles) et mettre en œuvre des programmes de sensibilisation de formation en matière d'achats durables ;
- d) Mettre en place des politiques et des moyens pour soutenir les achats innovants (système "open innovation") ;
- e) Opérer un recensement complet des obligations liées à la passation des marchés publics résultant d'accords internationaux contraignants afin de les transcrire dans les lois, réglementations et outils opérationnels relatifs à la passation des marchés

## 197. Recommandations relatives au Pilier II

□ **Indicateur 4**

- a) Instaurer une politique claire et efficace en matière de budgétisation des fonds alloués aux marchés publics en tenant compte des exigences suivantes :
  - Prévoir dans le DMP d'une disposition obligeant les ministères /départements et services rattachés à soumettre leur plan prévisionnel annuel de PM au ministère des finances avant le début de l'année budgétaire ;
  - Mettre en place un mécanisme de vérification de la disponibilité des crédits d'engagement avant la publication de l'appel d'offres, éventuellement par une interface électronique entre le système de gestion financière existant (système d'Aide à l'Elaboration du Budget-ADEB) et le système de gestion de la passation des

marchés publics TUNEPS ;

- S'appuyer sur TUNEPS pour mettre en place un mécanisme de rétro-information résumant l'ensemble des marchés conclus, avec l'analyse des écarts entre les projets réalisés et les projets inscrits dans le PPM

- b) Prendre en considération la réforme actuelle des finances publiques tunisiennes (loi organique du budget-GBO) afin d'harmoniser les différents textes.

□ **Indicateur 5**

- a) Affirmer le principe de séparation des organes de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics/commande publique.
- b) Envisager la suppression du Conseil National de la Commande Publique (CNCP) et de la Commission Supérieure de Contrôle et d'Audit des Marchés Publics (CSCAM).
- c) Eriger la HAICOP en véritable autorité de régulation/réglementation de la Commande publique, dotée de pouvoirs formels de l'autonomie financière et organique et des ressources propres lui permettant d'exercer pleinement son mandat sans conflit d'intérêt
- d) Restructurer la HAICOP et en modifier les composantes comme suit ;
- Un conseil de régulation (organe décisionnel et d'orientation chargé de définir les politiques en matière de PM publics) avec une composition tripartite de ses membres (1/3 secteur public, 1/3 secteur privé et 1/3 société civile ;
  - L'ONMP, qui sera le bras opérationnel de la HAICOP, chargé de la mise en œuvre des activités de régulation, sur la base de programmes annuels soumis à l'approbation du conseil de régulation ;
  - Le Comité de suivi et d'enquête des Marchés Publics (gestion des contestations et recours) ;
  - La commission d'exclusion des opérateurs économiques de la participation aux marchés publics ;
  - Une unité en charge des audits des marchés publics.

□ **Indicateur 6**

- a) Modifier la liste des acheteurs publics afin de prendre en compte les dispositions constitutionnelles affirmant la libre administration des collectivités locales régies par la loi organique n°2018-29 du 09 mai 2018 relative au Code des Collectivités locales, notamment son article 102, et étendre la liste des acheteurs publics afin d'y intégrer les entités publiques non soumises au DMP ;
- b) Créer et organiser la fonction achat (structure, ressources humaines qualifiées), et Identifier les points de décision du cycle de passation/gestion des marchés publics, et décider de ceux qui sont susceptibles de délégation après prise en compte les risques associés ;

- c) Envisager la création d'une centrale d'achat doté d'un statut juridique lui conférant une position d'autorité, et des moyens en rapport avec ses responsabilités et définir ses modalités de fonctionnement

□ **Indicateur 7**

- a) Assurer l'interopérabilité entre le système TUNEPS et les différents systèmes administratifs qui gèrent actuellement la dépense publique.
- b) Introduire les fonctionnalités requises pour permettre au système TUNEPS de (i) gérer l'intégralité du cycle de passation et gestion des marchés publics et (ii) générer (automatiquement ou à la demande) des rapports ou données analytiques ;
- c) Etendre l'objet de l'audit de sécurité du système TUNEPS pour y inclure la vérification de la fiabilité des informations collectées/générées par le système.
- d) Renforcer les capacités de l'unité TUNEPS (ressources financières, humaines) à gérer la généralisation et les évolutions du système d'achat électronique et devenir éventuellement une autorité d'enregistrement de certificat ANCE.
- e) Restructurer l'unité TUNEPS par la création de sous-unités chargées :
  - De La gestion des utilisateurs
  - Du support technique et administratif
  - De l'accompagnement et la communication
- f) Harmoniser la réglementation des marchés publics avec les standards internationaux en matière d'accès à l'information et notamment les exigences de «l'open contracting»,

□ **Indicateur 8**

- a) Professionnalisation des agents publics responsables de la commande publique
- b) Mise en œuvre d'une stratégie nationale de formation, après évaluation des besoins des principales parties prenantes des marchés publics (secteur public, secteur privé et société civile), avec des composantes sectorielles et des thématiques ciblées.
- c) Mettre à profit la généralisation de l'acquisition électronique pour bâtir un cadre d'évaluation institutionnalisé des opérations et des personnels des marchés publics basé sur un système d'indicateurs de performances.

## **198. Recommandations relatives au Pilier III**

□ **Indicateur 9**

**a) Planification de la passation des marchés**

- Former le personnel dans la planification des marchés et recourir aux services des consultants pour pallier aux insuffisances dans le cas les plus complexes
- Prévoir des sanctions pour non-respect de l'exigence réglementaire de publication du PPM.

- Accompagner le PPM par un document de stratégie de passation des marchés (étude du marché, moyens humains et organisationnels, recours à l'allotissement / marché cadre / marché général / marché de conception-réalisation/recours aux services de consultants pour la définition des besoins, l'estimation des coûts et l'élaboration des cahiers des charges) ;

**b) Préparation des cahiers de charges (DAO)**

- Veiller à la clarté des dossiers d'appel d'offres ainsi que leur proportionnalité aux besoins (choix des critères techniques, des exigences de garanties financières (cautions bancaires)
- Elaboration des documents techniques généraux avec des modalités définition dans les cahiers de charge des résultats escomptés des marchés et des indicateurs de suivi permettant d'évaluer le niveau d'atteinte des résultats.
- Préciser les modalités d'application de des sanctions financières en cas de manquement de la part des titulaires de marchés
- Prévoir (le cas échéant) l'octroi de prime pour avance sur le ou les délais d'exécution contractuel (s), pour les marchés dont l'exécution conditionne le démarrage ou la mise en œuvre de projets d'importance critique.

**c) Evaluation des offres et attribution du marché**

- Analyser toutes les niches d'inefficacité dans les processus et prendre les mesures idoines pour y remédier, par exemple par la mise à disposition de circulaires ou guides opérationnels, des formations ciblées, des mesures de simplifications procédurales (exemple dispenser les marchés à procédures simplifiées de l'approbation des conseils d'administration pour les entreprises publiques).
- Prévoir des sanctions pour non-respect des exigences règlementaires relatives à la transparence des processus (communication des motifs de rejet des offres ; publication des résultats des appels d'offres etc.)
- Faire assister les commissions d'évaluation des marchés complexes par une sous-commission technique restreinte afin de minimiser les délais dûs à l'indisponibilité des membres de commission d'évaluation,
- Obliger les acheteurs publics à insérer les données relatives à la conjoncture sectorielle (degré de concurrence / prix appliqués, etc.) au niveau du rapport d'évaluation ;
- Prévoir la pondération qualité coût pour les marchés de fournitures, services et études dans les domaines des TIC ;
- Amélioration des mentions obligatoires de l'avis d'attribution pour assurer plus de transparence. Dans ce cadre, le système TUNEPS devrait être revu afin de permettre la publication des résultats par lot).

**d) Exécution/Gestion du marché**

- Renforcer le contrôle concomitant pendant la phase d'exécution ;
- La vérification du respect des dispositions contractuelles relatives à l'inspection, le contrôle de qualité, la supervision des travaux et la réception définitive des produits, doit être l'objet d'une attention particulière durant les audits des marchés publics
- Toute variation dans la masse doit faire l'objet d'un avenant quel que soit le taux, si le taux en question dépasse le seuil de 20 %, l'avenant en question doit être soumis à l'examen préalable de la commission de contrôle des marchés ;
- Mise en place d'un mécanisme de calcul automatique du montant des intérêts moratoires dans le cadre du projet national des paiements électroniques ; Imposer le respect de l'application des intérêts moratoires lors de l'examen des dossiers de règlements définitifs ;
- Veiller à ce que la représentation du secteur privé au niveau du comité consultatif de règlement amiable des litiges (CCRAL) soit désignée par l'organisation professionnelle du titulaire du marché concerné, conformément aux dispositions de l'article 186 du DMP.

□ **Indicateur 10**

- a) Etablir des cadres de dialogue institutionnel avec le secteur privé, en consultation avec l'Union Tunisienne du Commerce et de l'Artisanat (UTICA)
  - b) Organiser des consultations avec les participants opérant dans des secteurs particuliers dans le but d'identifier les risques sectoriels et la possibilité de les atténuer à travers une politique nationale de passation des marchés.
- c) Prendre des mesures de soutien à une plus grande participation des PME dans la commande publique, notamment
- Clarifier davantage la notion des PME et concevoir une base de données sur les PME permettant aux acheteurs publics d'accéder aux informations nécessaires concernant cette catégorie d'entreprises ;
  - Actualiser périodiquement les seuils relatifs à la définition des PME et des montants des marchés qui leur sont réservés tout en tenant compte notamment de la conjoncture économique (notamment de la fluctuation de changes)
  - Rehausser les seuils de recours à la mise en concurrence formalisée (Modifier l'article 5 DMP) ;
  - Clarifier et encadrer l'exigence relative à l'exécution de marchés similaires qui est souvent éliminatoire pour les PME tunisiennes
  - Etendre aux PME l'exemption octroyée aux bureaux d'études de ne pas présenter le cautionnement provisoire ;
  - Réglementer l'accès de certaines catégories d'associations (à but social et culturel) à

la commande publique. Il faut prévoir la possibilité de leur réserver la participation à certains types de marchés tels que les marchés de partenariat ;

- Intégrer un mécanisme de vérification de l'application des mesures réglementaires en faveur des PME au sein de TUNEPS.
- d) Revoir les dispositions relatives aux régimes préférentiels (préférence nationale ou régionale), notamment
- Initier une étude délimitant les secteurs susceptibles de bénéficier des régimes préférentiels
  - Prévoir des mesures préférentielles en faveur des Start-ups
  - Instaurer des mesures préférentielles pour les entreprises nationales dans le domaine des prestations de service (architectes, ingénieurs, et bureau d'études).
  - Prévoir des mesures préférentielles pour les consultants individuels à l'instar des bureaux d'études
  - Clarifier les mesures de préférence nationales et régionales.
  - Clarifier le régime préférentiel en faveur des entreprises essaimées.

## **199. Recommandations relatives au Pilier IV**

### **□ Indicateur 11**

- a) Prendre les mesures concrètes pour s'assurer de la disponibilité et/ou l'accessibilité de l'information sur les marchés publics, notamment,
- Mettre en place un système de suivi assorti de sanctions pour les contrevenants aux obligations relatives à la publication d'informations relatives aux marchés publics.
  - Fixer des délais réglementaires de publication des rapports annuels de la HAICOP et du COSEM, ainsi que de traitement des recours soumis à l'Instance d'accès à l'information
  - Doter l'Instance d'accès à l'information de moyens adéquats lui permettant de s'acquitter pleinement et efficacement de ses attributions.
- b) Prendre les dispositions pratiques afin d'instaurer une véritable démarche inclusive dans le processus de modifications au système de passation des marchés publics et institutionnaliser par voie réglementaire, la participation de la société civile en qualité d'observateur aux différentes phases de planification, de passation et d'exécution des marchés publics, dans le respect des règles de confidentialité et de protection d'informations sensibles.
- c) Expérimenter des procédés d'implication directe de la société civile dans le suivi du processus de passation et d'exécution, comme les pactes d'intégrité, ou s'inspirer de

l'expérience de « Cabrane.com » pour doter l'ONMP d'un outil similaire d'échange en ligne d'informations et de participation des parties prenantes des MP.

- d) Doter l'Instance d'accès à l'information de moyens adéquats pour lui permettre de veiller à la mise en pratique des dispositions de la loi relative au droit d'accès à l'information
- e) Fixer des délais règlementaires à la HAICOP et au COSEM pour la publication de leurs rapports annuels.

#### □ **Indicateur 12**

- a) Harmoniser les différents types de contrôle afin d'assurer la complémentarité de leur intervention et les doter d'un manuel de procédures relatif à l'audit des marchés publics, portant à la fois sur la conformité et la performance ;
- b) Instaurer une protection des membres des corps de contrôle lors de l'exercice de leurs fonctions (intégrité physique) ainsi qu'une rémunération motivante en faveur des membres des différentes commissions de contrôle des marchés publics (jetons de présence ou indemnité de contrôle
- c) Fixer des délais maxima pour la mise en œuvre des recommandations issues des audits effectués par les différentes structures de contrôle et d'audit (assortis de sanctions en cas de non-respect) sauf cas de force majeure (à définir) dûment constaté, ou dérogation exceptionnelle accordée par l'organe de contrôle concerné ;
- d) Allègement du contrôle préalable (relèvement des seuils des commissions de contrôle des marchés publics) tout en renforçant le contrôle a posteriori.
- e) Renforcement de la prévention des risques par
  - Une meilleure prise en charge de la phase de contractualisation et d'exécution technique et financière des marchés.
  - La soumission des cahiers de charges au contrôle a priori des commissions de contrôles de marchés compétentes
  - L'élaboration de cartographies des risques des marchés publics tout en prévoyant des mécanismes de contrôle interne périodique au niveau des étapes à haut risques (spécifiquement la phase d'exécution) afin de garantir une prise de décision en temps utile et efficace.
- f) Veiller à ce que les auditeurs puissent bénéficier de l'assistance d'experts ou consultants en passation des marchés le cas échéant.
- g) Mettre en place un système de suivi centralisé (base de données électronique) des plans d'actions pour la mise en œuvre de toutes les recommandations émanant des audits

#### □ **Indicateur 13**

- a) Allonger le délai de dépôt des requêtes relatives aux cahiers de charges de 10 à 15 jours et celui des résultats de 5 à 10 jours ouvrables ;

- b) Fixer un délai pour les acheteurs publics pour répondre aux demandes d'information du COSEM (7 jours ouvrables pour les requêtes relatives aux cahiers de charges et 10 jours ouvrables pour les requêtes relatives aux résultats, faute de quoi le COSEM peut statuer sur la base des éléments fournis uniquement par le requérant ;
- c) Renforcement des moyens humains et matériels de l'organe des recours ;
- d) Instituer l'obligation pour la COSEM de publier des rapports d'activités annuels dont le format et le contenu seront convenus avec l'organe en charge de la régulation des MP. Ces rapports devront contenir entre autres, toutes les statistiques permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des mécanismes de recours de la PM ;

□ **Indicateur 14**

- a) Clarifier et harmoniser les définitions de la fraude, de la corruption et autres pratiques interdites en matière de passation des marchés, en conformité avec les obligations résultant d'accords internationaux pour la lutte contre la corruption juridiquement contraignante :
- b) Eliminer les entraves à l'efficacité du dispositif mis en place pour les combattre la corruption et les pratiques interdites, notamment,
  - Inclure dans la réglementation des marchés publics une référence spécifique aux responsabilités individuelles, obligations de rendre compte et sanctions pour les agents de l'Etat reconnus coupables de fraude, corruption, ou autres pratiques interdites dans le cadre de la passation de marchés, sans préjudice d'autres dispositions de la législation pénale
  - Inclure dans le DMP une disposition spécifique faisant obligation d'intégrer des dispositions relatives aux pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres (y compris les documents contractuels), avec les instructions à cet effet.
  - Insérer des dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites dans les DAO et documents contractuels
  - Inclure dans le DMP un renvoi explicite à la Loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017, relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les modalités et procédures de dénonciation des faits de corruption et autres pratiques interdites
  - Elaborer des programmes de vulgarisation de la législation en matière de lutte contre la corruption, pour sensibiliser les différentes parties prenantes sur moyens réglementaires existants de dénonciation des pratiques interdites.
  - Instituer l'obligation pour la Commission d'exclusion de MP de publier des rapports d'activités annuels dont le format et le contenu seront convenus avec l'organe en charge de la régulation des MP.
  - Instituer l'obligation de publication des statistiques sur les procédures judiciaires liées à la corruption, sous réserve de la protection de la vie privée, de l'honneur et de la

dignité des personnes

- Reprendre dans la réglementation des marchés publics, les dispositions de l'article 5 de la Loi n°2018-46 du 1er août 2018 relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, qui vise spécifiquement « *Les membres des commissions d'évaluation, d'attribution et de contrôle des contrats relatifs aux marchés publics, des contrats de concessions et des contrats de PPP* »
  - S'inspirer de la Loi n°2018-46 du 1er août 2018, pour instituer l'obligation pour les attributaires de marchés, de fournir les informations sur ses bénéficiaires effectifs;
  - Inclure dans les cahiers de charges, un formulaire de divulgation des bénéficiaires effectifs que l'attributaire doit renseigner pour fournir les informations sur ses bénéficiaires effectifs, dans le cadre de l'avis de Notification d'Attribution de Marché
  - Envisager la modification des Articles 11 et 12 de la loi fondamentale n° 10 de 2017, pour rendre optionnel la fourniture de renseignements relatifs à l'identité du lanceur d'alerte (dénonciations anonymes).
- c) Mettre en application les dispositions de **l'Art 10 du Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011**, relatif à la lutte contre la corruption qui institue l'obligation de faire participer la société civile dans la lutte contre la corruption dans les secteurs public et privé,
- d) Veiller à l'opérationnalisation du dispositif de lutte contre la corruption et autres pratiques interdites et en assurer le suivi et l'évaluation régulière en consultation avec les autres parties prenantes (l'INLUCC et l'Union Tunisienne du Commerce et de l'Artisanat (UTICA), la société civile) notamment,
- Application effective des dispositions de l'art. 9 du Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption, qui fait obligation au secteur privé de contribuer aux efforts de l'Etat dans la lutte contre la corruption, et ce, par la conception et l'exécution de mécanismes susceptibles de limiter les pratiques de nature à encourager la corruption dans le secteur public, le respect des principes de la concurrence loyale, la transparence et l'intégrité dans la gestion et la direction des entreprises du secteur privé.
  - Renforcement des moyens humains et matériels de l'INLUCC du pôle judiciaire et financier, ainsi que de la commission d'exclusion.
  - Sensibiliser les différentes parties prenantes sur les moyens juridiques existants de dénonciation des pratiques interdites

## 5. AXES STRATEGIQUES DE REFORME

200. Les recommandations relatives à chacun des quatre piliers objet de l'évaluation ont été consolidées et organisées selon les grandes orientations proposées pour la prochaine réforme de la commande publique qui s'articulent autour des trois (3) axes stratégiques suivants.

- Axe 1 : Rationalisation du Cadre juridique et institutionnel

- Axe 2 : Performance du système des marchés publics
- Axe 3 : Intégrité du système des marchés publics

## AXE N° 1 : RATIONALISATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

### **1.1. Réforme du cadre juridique des marchés publics**

- 1.1.1. Erection au rang législatif des principes généraux et immuables des marchés publics et harmonisation avec les autres textes du cadre législatif national, et les objectifs de développement durables
- 1.1.2. Mise à jour/adoption concomitante des réglementations d'application
- 1.1.3. Clarification et harmonisation des concepts et terminologies et consolidation des textes pour éviter une trop grande disparité et dispersion nuisible à la lisibilité et compréhension du cadre juridique

### **1.2. Mise à disposition d'outils et documents opérationnels adaptés au nouveau cadre juridique**

- 1.2.1. Amélioration et mise à jour des Manuels et guides opérationnels
- 1.2.2. Mise à jour et élargissement de la gamme des Documents-types (DAO, CCAG, CCTP etc.)

### **1.3. Refonte du cadre institutionnel des marchés publics**

- 1.3.1. Ségrégation des fonctions normatives, d'adjudication, et de contrôle de la passation des marchés publics (Restructuration de la HAICOP)
- 1.3.2. Réorganisation et renforcement de la fonction normative de marchés publics (indépendance statutaire et autonomie financière, délimitation du mandats et fonctions rattachées etc.)
- 1.3.3. Réorganisation et renforcement de la fonction d'acquisition au sein des acheteurs publics (définition des mandats et responsabilités, délégations de pouvoirs, ressources humaines etc.)

## AXE N° 2 : PERFORMANCE

### **2.2. Renforcement de la capacité de gestion du système des marchés publics**

- 2.1.1. Digitalisation de l'acquisition publique
  - Amélioration des fonctionnalités et performances du système TUNEPS (couverture de l'entier cycle de passation et de gestion des marchés, génération de données analytiques et rapports etc.)
  - Assurer l'interopérabilité entre le système TUNEPS et les autres systèmes administratifs qui gèrent actuellement la dépense publique (système intégré d'information sur les marchés publics)

## AXE N° 2 : PERFORMANCE

- Restructuration et renforcement des capacités de l'Unité TUNEPS

### 2.1.2. Professionnalisation des personnels des acheteurs publics

- Création du statut particulier des professionnels de la commande publique
- Formation permanente et évaluation continue des aptitudes et performances des professionnels de la commande publique

### **1.3. Soutien à la performance du Marché (Secteur privé)**

- 1.3.1. Amélioration de l'accès aux marchés publics (mesures de soutien à la compétitivité du secteur privé national)
- 1.3.2. Amélioration du rendement des contrats (programmes de renforcement des capacités du secteur privé national)
- 1.3.3. Améliorer les procédures de règlement des différends relatifs à l'exécution des marchés (introduction de la procédure d'arbitrage)

## AXE N° 3. INTÉGRITÉ

### **3.1. Amélioration de l'accès à l'information en matière de marchés publics**

- 3.1.1. Harmoniser les dispositions de la réglementation des marchés publics avec celles de la loi relative à l'accès à l'information et la jurisprudence de l'Instance Nationale d'accès à l'information (INAI).
- 3.1.2. Doter l'INAI de moyens adéquats lui permettant de veiller à l'effectivité des dispositions de la loi relative au droit d'accès à l'information dans le domaine des marchés publics

### **3.2. Amélioration de l'efficacité du contrôle des marchés publics**

- 3.2.1. Renforcement du Cadre de Gouvernance des marchés publics
  - Cartographie des risques relatifs à la passation et à l'exécution des marchés publics
  - Développement de manuels d'audit spécialisés des marchés publics
  - Programmes de formation à l'audit spécialisé des marchés publics
  - Rationalisation et renforcement de l'effectivité des contrôles internes
- 3.2.2. Institutionnalisation d'audits annuels spécialisés portant sur la conformité et le rendement des activités de passation des marchés publics
- 3.2.3. Renforcement de la coordination des contrôles et mise en place d'un système de suivi centralisé (base de données électronique) des recommandations issues des contrôles portant sur les marchés publics

## AXE N° 3. INTÉGRITÉ

### **3.3. Renforcement de l'efficacité des mécanismes des recours relatifs à la passation des marchés publics**

- 3.3.1. Ségrégation des mécanismes de recours de la fonction d'adjudication
- 3.3.2. Renforcement des moyens de l'organe de recours (COSEM)
- 3.3.3. Fixer des délais de réponse des acheteurs publics aux demandes d'information de l'organe de recours
- 3.3.3. Institutionaliser la possibilité d'accorder des réparations pour préjudices causés par la décision objet du recours

### **3.4. Prévention et Lutte contre la corruption et autres pratiques interdites**

- 3.4.1. Inclure dans la réglementation des MP, la définition de la fraude, la corruption et autres pratiques interdites dans le cadre des marchés publics (conformément aux obligations résultant d'accord internationaux), ainsi que les responsabilités et sanctions associées
- 3.4.2. Renforcement des moyens des organes de lutte contre la corruption
- 3.4.3. Institutionaliser la publication de rapports d'activité des organes de lutte contre la corruption (y compris des statistiques sur les sanctions pour faits de corruption et autres pratiques interdites tout en veillant à la confidentialité des données personnelles).

### **3.5. Contribution de la société civile à l'intégrité dans la commande publique**

- 3.5.1. Institutionnalisation de la participation de la société civile en tant qu'observateur, au suivi de phases critiques de la passation et de l'exécution des marchés publics
- 3.5.2. Formations à l'intégrité en faveur des organisations de la société civile
- 3.5.3. Mise en place d'une plateforme d'échange d'information et de participation de toutes les parties prenantes des marchés publics (à l'instar de « Cabrane.com »)
- 3.5.4. Mise en place de protocole fiable et sécurisé de protection de l'identité des dénonciateurs de pratiques interdites dans les marchés publics

## **Principales Parties Prenantes et Moteurs de la réforme**

- 201. Le succès de la réforme des marchés publics dépendra fortement de la volonté politique nationale et du soutien de partenaires techniques et financiers, et une forte implication de toutes les parties prenantes des secteurs public et privé et ainsi que de la société civile nationale.
- 202. **Secteur public** : Le succès de la réforme la réforme des marchés publics tunisien repose dans une large mesure sur la capacité de coordination et les relations de travail entre les différentes institutions responsables directement ou indirectement responsables de sa mise en œuvre. Notamment

- Haute Instance de la Commande Publique : HAICOP
- Présidence du gouvernement :
  - Services du conseiller juridique et de législation du gouvernement
  - Direction générale de la fonction publique
  - Direction générale de l'administration électronique
  - Registre national des entreprises : RNE
- Ministère des finances
- Ministère de l'enseignement supérieur
- Instance Nationale d'accès à l'information : INAI
- Conseil de la concurrence
- Instance nationale de protection des données personnelles
- -Haut comité du contrôle administratif et financier
- Acheteurs publics
- Organes de contrôle (Cours des comptes etc)
- Organes de lutte contre la corruption

**203. Secteur privé :** Partenaire incontournable dans la réflexion et la mise en œuvre de larges pans des activités de réforme de la commande publique. Son engagement et sa collaboration sont primordiales dans la réflexion et la mise en œuvre de la réforme, les mesures de renforcement de la performance et du rendement de la commande publique (Axe Stratégique N° 2). Dans cette perspective, l'implication de toutes ses composantes est essentielle afin d'assurer un consensus fort autour de la réforme, notamment,

- Les Organismes professionnels
- L'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat : UTICA
- La Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie : CONECT
- Les Ordres des experts comptables, des ingénieurs, des architectes, des avocats
- L'Association Tunisienne des Bureaux d'Etudes
- Les instituts de formation du pays

**204. Société civile et médias :** ou plus communément le citoyen, dont le droit de regard sur la chose publique est reconnu par la Constitution, devrait lui confère un rôle participatif dans la réflexion sur la mise en œuvre et la promotion des actions de renforcement de l'intégrité de la commande publique (Axe Stratégique N° 3). Par ailleurs, étant donné l'ampleur de la réforme, l'impact attendu, la diversité des intervenants et la multiplicité des enjeux, il est nécessaire de prévoir une stratégie de conduite du changement à travers une campagne de sensibilisation, de communication et d'accompagnement de toutes les parties prenantes qui est un gage de réussite de toute réforme.

**205. Organismes internationaux de financement :** La réforme du système des marchés publics tunisien est ambitieuse. Elle touchera le cadre réglementaire, le cadre institutionnel, la professionnalisation des acteurs et la digitalisation de la commande publique pour plus d'efficacité, d'efficience et d'intégrité. Etant donné la rareté des ressources financières et humaines, l'appui des partenaire techniques et financiers (PTF) internationaux est nécessaire

pour la mobilisation de ressources financières pour le déploiement de ladite réforme (voir plan d'action stratégique joint à l'annexe 4 volume III). La disponibilité du Gouvernement tunisien dans cet exercice d'évaluation du système des marchés publics donne un signal fort de la détermination des plus hautes autorités de poursuivre dans un processus d'évaluation et d'amélioration continue de son système des marchés publics. Dans la mesure où l'exercice d'évaluation MAPS a bénéficié de l'assistance technique et financière des PTF, il est souhaitable que les efforts du Gouvernement tunisien en vue d'améliorer l'efficacité dans la délivrance de services publics de qualité et l'intégrité de la commande publique, continuent de bénéficier de ce soutien.

## **6. PLAN D'ACTION STRATEGIQUE**

206. Sur la base des résultats de l'évaluation, un plan d'action stratégique (Annexe 4- volume III), prenant en compte les mesures urgentes de réforme à court et moyen terme, a été préparé avec la participation des différentes parties prenantes. Ce plan d'action a été enrichi avec les contributions recueillies suite aux ateliers et aux présentations faites aux Conseils des Ministres.
207. Ce plan d'action permettra de traduire, concrètement, les mesures d'urgence économique adoptées par le Gouvernement, notamment celles consistant à rendre plus efficaces et efficaces les achats publics.

## **7. MESURES DE VALIDATION**

208. Le présent rapport est le résultat d'une large concertation basée sur une approche participative partageant tout point de vue et commentaires avec toutes les parties prenantes. En effet, l'évaluation a fait l'objet d'une série de réunions de travaux de groupes et de plénières organisées du 09 au 11 janvier 2019 et du 25 au 28 mars 2019. Ces travaux ont permis de valider une première version du rapport d'évaluation MAPS lors d'une session plénière en date du 30 avril 2019. Ce premier projet de rapport a été distribué aux différentes parties prenantes qui ont participé à l'évaluation pour examen et commentaires avant validation et soumission à la Banque mondiale. Cependant, cette dynamique a été interrompue par des facteurs exogènes, notamment la pandémie COVID-19. En effet, la Tunisie a été frappée par cette crise sanitaire au début de 2021, qui a créé comme ailleurs dans le monde, de graves perturbations dans le fonctionnement de l'administration publique.
209. Le processus d'examen vers la finalisation du rapport d'évaluation a été ralenti pour ne reprendre véritablement qu'en octobre 2020. À cet effet, la Banque mondiale a recruté un expert des marchés publics pour effectuer un examen approfondi du rapport, y compris les recommandations, proposer les ajustements nécessaires pour s'aligner sur les principales conclusions, suggérer une reformulation ou une réécriture du rapport si nécessaire.
210. La validation finale du rapport a été effectuée par le Comité de pilotage lors d'un atelier organisé en février 2022 où le projet rapport final a été présenté en plénière à un panel élargi de participants (environ 180 personnes) y compris des bailleurs de fonds internationaux. Le

but était de mettre à jour et préciser et intégrer l'ensemble des commentaires formulés en 2019 et 2020, et réconcilier les divergences concernant les résultats de l'évaluation

211. Enfin, la finalisation du rapport a bénéficié de l'incorporation de commentaires reçus dans le cadre du processus de contrôle qualité par les pairs avant d'être soumis au Groupe consultatif technique (TAG) du MAPS, et au Secrétariat MAPS avant sa validation formelle.