

HAICOP

Haute Instance de la Commande Publique
الهيئة العليا للطلب العمومي



Stratégie de Management des Risques dans les Marchés Publics en Tunisie



Stratégie de Management des Risques dans les Marchés Publics en Tunisie

La stratégie de management des risques dans les marchés publics permet d'aider les entités publiques tunisiennes à intégrer le management des risques dans leurs systèmes de management global. Sa mise en place est une condition préalable et indispensable pour la maîtrise du processus du management des risques dans les marchés publics. La mise en place de la stratégie exige un engagement fort et durable des responsables et de la haute direction qui doit être communiqué au sein des entités publiques et aux parties prenantes du système de passation des marchés publics. Par ailleurs, elle doit faire l'objet d'un examen périodique pour s'assurer de son adéquation au contexte des entités publiques.

Le cadre présenté dans ce document garantit que les informations sur les risques liés aux marchés publics sont correctement rapportées et servent de base aux prises de décisions et à la responsabilisation de tous les agents concernés.

Date de publication	2019
Date de révision	2022
Législation connexe Politiques, procédures, lignes directrices, normes, connexes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arrêté du président du gouvernement daté du 31 aout 2018, portant approbation du manuel de procédures de passation des achats publics à travers le système d'achat public en ligne TUNEPS. 2. Décret gouvernemental n° 2018-416 du 11 mai 2018, modifiant et complétant le décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics 3. Circulaire n° 15 en date du 29/04/2018 portant sur les achats et les marchés publics financés par des instances étrangères dans le cadre des conventions ratifiées par la République Tunisienne. 4. Circulaire n°20 en date du 06/09/2017 portant sur la conclusion des marchés par voie de négociation directe avec les établissements et entreprises à majorité publique créés dans le cadre des programmes de développement régional ou dans le cadre de mesures à caractère social. 5. 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 6. Décret gouvernemental n° 2016-498 du 8 avril 2016, fixant des conditions et des procédures d'exclusion de la participation aux marchés publics 7. Loi n° 2015-36 du 15 septembre 2015, relative à la réorganisation de la concurrence et des prix 8. 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

	<p>données demandés dans le cadre du recensement des marchés publics ainsi que les modalités et les délais de leur collecte</p> <p>9. Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics</p> <p>10. Décret n° 2013-5096 du 22 novembre 2013, portant création de la haute instance de la commande publique et fixant le statut particulier aux membres du corps des contrôleurs et réviseurs de la commande publique relevant de la Présidence du gouvernement</p> <p>11. Décret n° 2012-2878 du 19 novembre 2012, relatif au contrôle des dépenses publiques</p> <p>12. Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption</p> <p>13. Décret n° 2007-1330 du 4 juin 2007, fixant la liste des entreprises publiques dont les commandes de fournitures de biens et de services sont exclues du champ d'application de la réglementation des marchés publics</p> <p>14. Loi n° 89-9 du 1er février 1989, relative aux participations, entreprises et établissements publics et l'ensemble des textes qui l'ont modifiée ou complétée</p>
Institution responsable	La Haute Instance de la Commande Publique (HAICOP)
Responsable du projet (nom / poste / contact)	Rim ZEHRI Présidente de l'Observatoire National des Marchés Publics Rim.zehri@pm.gov.tn
Agent en charge du projet (nom / poste / contact)	Ines ZAMMELI Chef de service à la HAICOP ines.zammeli@pm.gov.tn
Champ d'application	Entités Publiques Tunisiennes à tous les niveaux (central et régional et local) soumises au décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics
Mots clés	Stratégie, Management des risques, risque, achat, marchés publics, processus
Statut	Actif
Approuvé par	La HAICOP
Version	Mars 2019

Table of Contents

1. TITRE.....	4
2. LE CONTEXTE ACTUEL	4
3. OBJECTIF DE LA STRATEGIE.....	5
4. PORTÉE DE LA STRATEGIE.....	6
5. ANALYSE DU CONTENU: Généralités - présentation - particularités	7
5.1. Le système de contrôle des marchés publics	7
5.2. Le cycle de passation des marchés et les différentes procédures	8
6. Cadre de management des risques dans les marchés publics.....	9
6.1. La notion de risque au sein des marchés publics.....	9
6.2. Le processus de management des risques.....	10
6.2.1. Communication et consultation tout au long du processus.....	10
6.2.2. Établissement du domaine d'application, des critères et du contexte (interne et externe)..	11
Le domaine d'application.....	11
Les critères de risque	12
Le contexte	13
6.2.3. Appréciation des risques	13
6.2.3.1. Identification des risques.....	14
6.2.3.2. Analyse du risque	14
6.2.3.3. Évaluation des risques	15
6.2.4. Traitement des risques	15
6.2.5. Revue et Suivi des risques.....	17
6.2.6 Enregistrement et élaboration des rapports.....	18
7. RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ACTEURS DANS LE CADRE DE CETTE STRATEGIE	19
8. MODALITE DE SURVEILLANCE ET D'EVALUATION/ OUTILS ASSOCIES à LA STRATEGIE	20
LISTE DES ANNEXES.....	22
ANNEX 1 - REFERENTIEL DES RISQUES LIÉS AUX MARCHÉS PUBLICS TUNISIENS.....	23
ANNEXE 2-Matrice de l'Échelle de cotation des risques des entités publiques tunisiennes et guide sur les critères de risques (gravité, vraisemblance et criticité)	29
Le risque doit être traité avec un haut niveau de priorité nécessitant un plan d'action à court terme.....	31
ANNEXE 3- FORMULAIRE D'APPRECIATION DES RISQUES ETCONTROLES (REGISTRE DES RISQUES)	34
Bibliographie	35
Glossaire et Abréviations	36

1. TITRE

Stratégie de Management des Risques dans les Marchés Publics en Tunisie.

2. LE CONTEXTE ACTUEL

Le contexte tunisien post printemps arabe a contribué en grande partie à redéfinir les priorités du pays et à s'engager dans de nombreuses réformes pour un développement politique, économique et social plus inclusif et équitable, basé sur l'état de droit, la bonne gouvernance et la transparence. Ces réformes ont été lancées en réponse à des attentes citoyennes pressantes. Parmi ces réformes, le système de passation des marchés publics. En effet, les marchés publics constituent un pilier fondamental de la gouvernance stratégique. La passation efficace et efficiente de marchés publics portant sur des études, des biens, des services ou des travaux est vitale pour que les administrations publiques s'acquittent de leurs fonctions de base, qui consistent notamment à fournir des services essentiels aux citoyens et à investir dans des infrastructures. En Tunisie, dans un environnement de resserrement budgétaire, les marchés publics se placent au cœur du débat et ont fait l'objet d'une attention renforcée de la part des gouvernements tunisiens. Ils représentent à eux seuls plus de 14% du PIB et presque 40% du budget de l'État. Compte tenu de leurs volumes financiers conséquents, une bonne gestion est essentielle au renforcement de l'efficacité du secteur public, à la bonne gestion budgétaire et à l'établissement de la confiance des citoyens. Par ailleurs, le global infrastructure hub évalue le déficit en investissement en infrastructure de la Tunisie pour la période 2016-2040 à 22 milliards de dollars, en particulier dans le domaine des transports. Une amélioration de l'efficacité des marchés publics et une meilleure gestion des deniers publics pourraient contribuer à diminuer ce déficit. Au-delà des aspects budgétaires, les marchés publics ne sont plus considérés comme une activité administrative, mais comme une activité stratégique qui contribue également à la réalisation d'objectifs primordiaux de l'action publique tels que la protection de l'environnement, l'innovation, le développement des petites et moyennes entreprises et la conduite responsable des entreprises.

Le cadre des marchés publics en Tunisie a donc connu depuis 2011 un chantier de réformes importantes et des évolutions notables qui ont permis d'améliorer le système réglementaire et opérationnel des marchés publics par référence aux standards internationaux. Il a été refondu et modernisé en 2014 avec l'entrée en vigueur du décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics qui a permis, entre autres, d'actualiser les procédures existantes ; d'assouplir les procédures et de renforcer considérablement l'objectif prépondérant de bonne gouvernance et les principes qui en découlent.

Parallèlement aux réformes réglementaires, la Tunisie s'est également dotée d'une plateforme électronique de passation des marchés publics « TUNEPS » afin d'ancrer les principes de bonne gestion des marchés publics garantissant la transparence des transactions, l'égalité de chances et la concurrence et l'amélioration de l'efficacité et de l'intégrité du système. Depuis son lancement en 2013, plusieurs améliorations ont été apportées à la plateforme en ligne avec les meilleures pratiques internationales.

En parallèle, le cadre institutionnel régissant les marchés publics a permis une redéfinition des rôles et des responsabilités au sein de l'administration publique avec la création d'instances encadrant la gouvernance des marchés publics tel que le Conseil National de la Commande Publique, La Haute Instance de la Commande Publique ou les structures et Commissions de Contrôle des Marchés Publics.

Constat

Les efforts intervenus depuis ces dernières années ont apporté des améliorations considérables. Cependant, certains domaines restent à améliorer surtout que les marchés publics constituent un domaine à haut risque tant au niveau de l'intégrité mais également au niveau d'autres volets qui peuvent impacter le bon fonctionnement du système de passation des marchés publics et donc la prestation des services publics.

En Tunisie, l'une des principales lacunes du système consiste dans l'absence d'une culture de management des risques systématique pour la mise en place de procédures et d'outils pour un management des risques efficace dans les marchés publics. En effet, bien que certaines entités publiques comme la Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz(STEG) ont mis en place une stratégie de management des risques, aucune ne couvre spécifiquement les activités liées aux marchés publics. Il est à signaler que des actions de « management des risques » sont mises en place par les acheteurs publics, sans pour autant être formalisées, communiquées ou documentées ce qui nuit à la prise de décision avisée et adéquate. Par ailleurs, le manque de planification stratégique en ligne avec des objectifs bien définis au niveau de l'entité liée à la fonction « achat » persiste toujours.

Compte tenu du poids des marchés publics et des impacts et conséquences éventuels de certains risques sur le bon fonctionnement de l'administration publique, la HAICOP a développé la présente stratégie de management des risques dans les marchés publics.

Il est à préciser que cette stratégie s'insère parfaitement dans la nouvelle réforme évolutive de la Gestion Budgétaire par Objectifs (GBO), qui a pour objectif de consolider une culture de résultats mesurables, contribue à l'amélioration de la gestion des finances publiques à travers une approche rationnelle des choix publics et à l'instauration d'une culture de transparence, deux piliers de la bonne gouvernance qui jouent un rôle central dans la politique du gouvernement tunisien.

3. OBJECTIF DE LA STRATEGIE

La stratégie de management des risques dans les marchés publics a pour objectif principal d'inculquer une culture de risque dans l'environnement spécifique des marchés publics tunisiens et de fournir les outils nécessaires aux entités publiques pour gérer et maîtriser les risques inhérents en considérant la nature de leurs achats et l'environnement dans lequel elles opèrent. En effet, un management efficace des risques qui peuvent impacter les marchés publics contribue à l'amélioration de l'efficacité du système de passation des marchés publics.

Plus particulièrement, la stratégie et une méthodologie formalisée de management des risques ont pour objectif de:

- 1) Renforcer le principe de bonne gouvernance dans les marchés publics.

- 2) Améliorer l'efficacité et l'efficacité des marchés publics
- 3) Formaliser et homogénéiser la méthodologie et les outils de management des risques entre les entités publiques tunisiennes
- 4) Optimiser le système de contrôle des marchés publics en se concentrant sur les domaines à haut risque.
- 5) Renforcer les capacités en matière des risques dans les marchés publics en Tunisie

La stratégie de management des risques établit une orientation claire et précise des mesures à suivre et se veut suffisamment flexible pour permettre à l'acheteur d'ajuster les outils proposés à son contexte organisationnel, sa mission et ses objectifs envers les citoyens.

L'effort de l'acheteur public dans chacune des activités de management des risques doit rester proportionnel à son activité et aligné avec les objectifs de sa mission dans le cadre des marchés publics.

4. PORTÉE DE LA STRATEGIE

La présente stratégie définit les principales orientations en matière de management des risques. Elle vise à mettre en place une nouvelle vision et une façon de travailler encourageant l'administration publique tunisienne à adopter une approche proactive, plus responsable et méthodique face aux risques encourus dans les marchés publics.

Le cadre s'étend à l'ensemble des entités publiques tunisiennes centrales et régionales soumises au Décret n  2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics. Au sens du Décret 1039 et des différents arrêtés et autres décrets gouvernementaux, les entités soumises à la réglementation des marchés publics incluent : 1) l'état, 2) les collectivités locales, 3) les établissements publics, 4) les établissements publics à caractère non administratif et 5) les entreprises publiques. On recense neuf cent soixante-dix-huit (978) entités publiques soumises à la réglementation des marchés publics (en excluant les personnes morales organismes de droit public) (HAICOP, Portail national des marchés publics 2018).

L'interprétation de la stratégie devra s'établir en conjonction avec la loi et autres documents réglementaires en Tunisie, et les procédures en vigueur.

Déploiement et Mise en place de la stratégie

L'implémentation de cette stratégie se fera suivant une approche progressive (détaillée dans les Lignes directrices pour la mise en place de la stratégie de Management des risques dans les marchés publics en Tunisie). Le document décrit également :

- Les jalons proposés sur une initiative quinquennale ciblant en premier lieu les pilotes et se généralisant progressivement sur les autres entités.
- Les pré-requis à mettre en place par les entités publiques tunisiennes pour l'implémentation de la stratégie.

5. ANALYSE DU CONTENU: Généralités - présentation - particularités

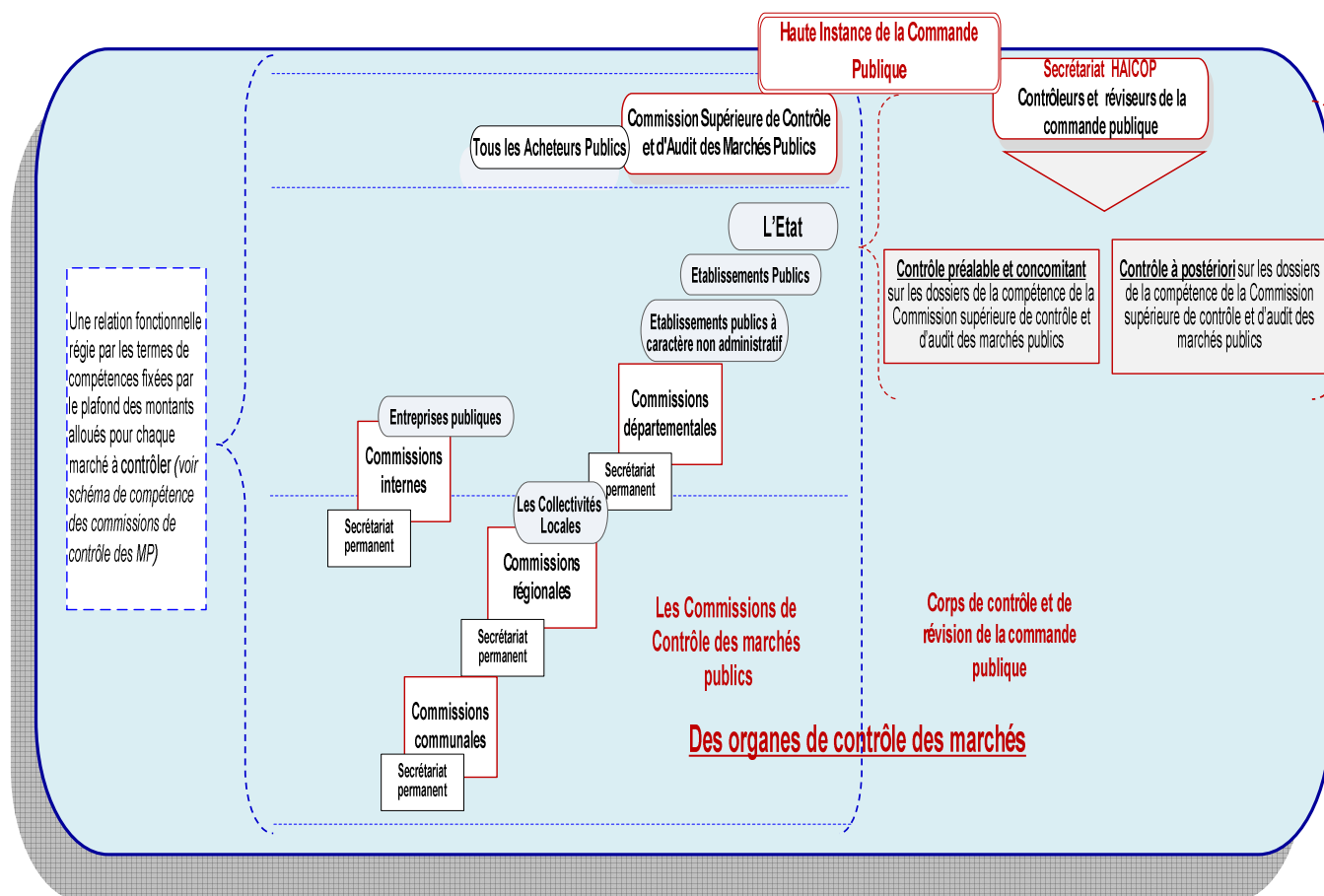
La stratégie de management des risques confie aux responsables des institutions publiques la responsabilité de la mise en œuvre effective et en temps opportun des normes et pratiques de management des risques. Elle s'inspire de la norme ISO31000:2018 et du COSO ERM 2017.

Au niveau opérationnel, la réglementation tunisienne confère à l'acheteur public une flexibilité et un degré d'autonomie dans la gestion de ses contrats publics. Chaque entité dispose de ses propres cadres de gestion et contrôle pour organiser et traiter les attributions des contrats suivant les procédures formalisées conformément à la législation; et ce dans le respect des principes directeurs des marchés publics.

5.1. Le système de contrôle des marchés publics

Le processus de passation des marchés publics est encadré par l'intervention des différents organes de contrôle et des commissions de contrôle des marchés publics à plusieurs niveaux suivant l'objet du marché et les seuils de compétence. Leur mission principale est de veiller au respect des principes régissant les marchés publics en s'assurant de i) La régularité et de la conformité des procédures de passation et d'attribution des marchés et ii) La sincérité et la transparence des procédures.

Graphique n. 2 : Entités publiques soumises à la réglementation des marchés publics tunisiens



Note : Pour le Contrôle a posteriori, la HAICOP intervient i) sur les dossiers de la compétence de la Commission Supérieure de contrôle et d'audit des marchés lors de la phase d'exécution ii) sur les dossiers qui ne sont pas de la compétence de la Commission Supérieure de contrôle et d'audit des marchés.

5.2. Le cycle de passation des marchés et les différentes procédures

Les risques pouvant impacter le bon fonctionnement du système de passation des marchés publics existent pour chacun des processus et des phases du cycle de passation des marchés publics. Un processus de passation efficace et efficient est un élément clé préalable permettant à l'acheteur public de mener à bien ses missions à savoir de fournir des services et infrastructures essentiels aux citoyens.

Le cycle de passation des marchés mentionné ci-dessous est générique et décrit les phases principales. En effet, les risques pouvant impacter le bon fonctionnement du système de passation publique existent dans chacune des phases du cycle de passation des marchés publics (voir Annexe 1)

Graphique n. 2 : Les phases principales du cycle de passation des marchés publics



En Tunisie, l'appel d'offres ouvert est la procédure habituelle à utiliser, cependant l'acheteur public peut recourir à d'autres procédures dans certains cas spécifiques prévus par la réglementation (voir Encadré n. 1). Les catégories des risques et leurs cotations peuvent également dépendre de la procédure choisie.

Encadré n. 1 : Les six principaux types de procédure des marchés publics définis par le décret 1039

L'appel d'offres ouvert est la procédure principale selon laquelle la mise en concurrence est organisée en vue de sélectionner une ou plusieurs offres, sur la base de critères objectifs préalablement établis. L'appel d'Offre doit être obligatoirement publié. Tout candidat éligible peut participer et toutes les offres remises avant l'échéance spécifique seront évaluées.

Dans l'appel d'offres restreint, seuls les candidats présélectionnés, suite à un avis de manifestation d'intérêt, sont invités à soumettre des offres. Les étapes de la réception des soumissions, l'évaluation des offres et l'attribution du contrat sont similaires à la procédure ouverte.

L'appel d'offres avec concours est utilisé pour les marchés plus complexes lorsque des motifs d'ordre technique, esthétique ou financier justifient des recherches particulières ou nécessitent une spécialisation particulière de la part des soumissionnaires.

Dans l'appel d'offres avec concours précédé d'une présélection, seuls les candidats présélectionnés sont admis à présenter des offres après examen du rapport de présélection par la Commission de contrôle des marchés.

L'appel d'offres en deux étapes est indiqué pour les commandes de travaux, de fournitures et d'équipements « revêtant un caractère spécifique du point de vue technique ou qui requièrent une technologie nouvelle que l'acheteur public cherche à explorer et à exploiter et dont les spécifications techniques ne peuvent être définies au préalable ».

La procédure de négociation directe est conclue sans recours à la phase de soumission. Les marchés publics par voie de négociation directe ne peuvent être conclus que dans le cadre de cas prédéfinis.

6. Cadre de management des risques dans les marchés publics

6.1. La notion de risque au sein des marchés publics

Un risque est une condition ou une circonstance future incertaine qui pourrait avoir un impact sur l'atteinte des objectifs si elle se produit. En revanche, un problème est un événement ou une situation en cours qui devrait être traité (ISO 31000:2018).

Le management des risques est l'identification et l'appréciation systématique et positive des menaces et des opportunités pour la meilleure utilisation des ressources. Cela implique également le développement de stratégies appropriées pour gérer les risques et permettre à une entité de prendre les mesures appropriées pour une gestion des ressources efficace et efficiente. Les risques pouvant survenir à chacune des étapes du cycle de passation des marchés publics doivent être pris en compte quelque soient leurs natures.

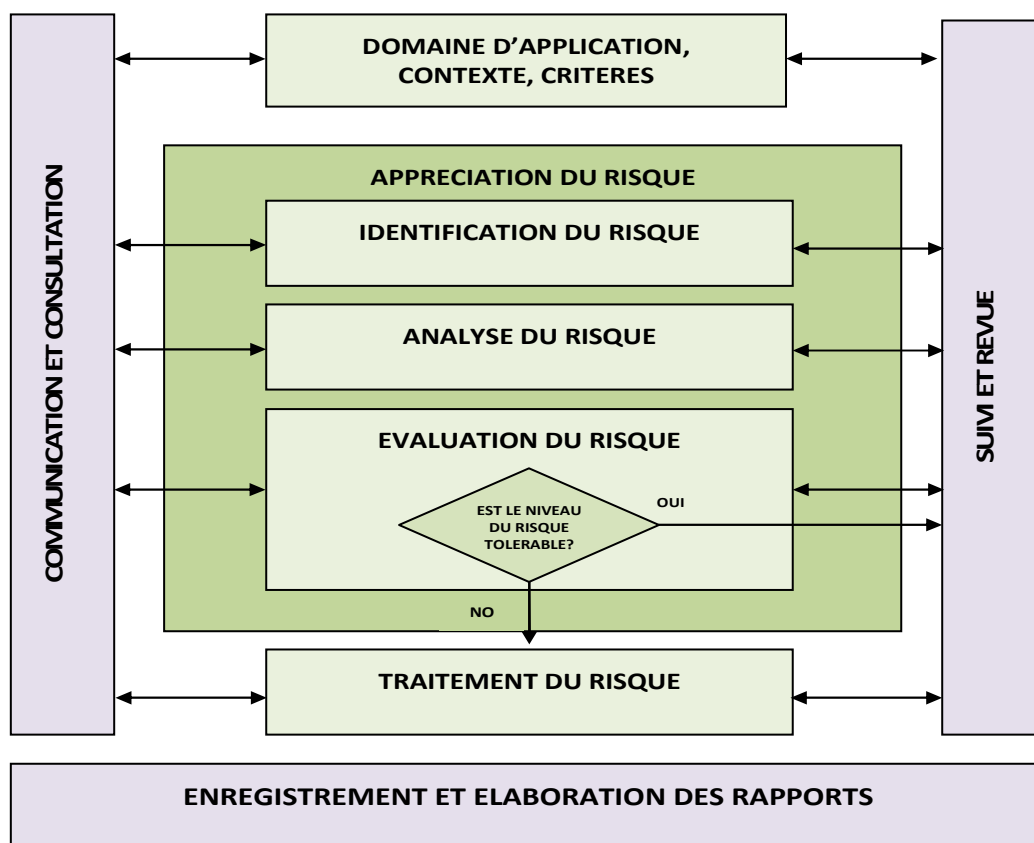
Dès lors, les activités du management des risques doivent être réalisées dans une démarche dynamique et adaptée au caractère évolutif du projet pour de meilleurs résultats.

6.2. Le processus de management des risques

Cette stratégie fournit des directives détaillées et une revue complète des étapes-clés à suivre quant à la gestion de la composante risque. Dans le cadre des marchés publics, le degré d’effort et de précision requis pour manager les risques est fortement lié à la nature et au volume des achats ainsi qu’à l’importance des services et des infrastructures mis à disposition des citoyens par l’entité publique.

Le graphique 3 ci-dessous représente le processus de management des risques selon le référentiel international ISO 31000:2018, suivi par une présentation de chaque étape-clé. Des informations plus détaillées sont fournies dans le « *Processus : Management des Risques dans les marchés publics* », document accompagnant la stratégie.

Graphique3 : processus de management des risques dans les marchés publics



6.2.1. Communication et consultation tout au long du processus

Cette phase est transverse et se fait tout au long du processus de management des risques. Il est primordial d’établir, de maintenir une communication régulière et d’effectuer des consultations, le cas échéant, avec les différentes parties prenantes pertinentes aussi bien internes qu’externes pour soutenir et faciliter le processus. Le partage pertinent de l’information assure une compréhension similaire et

uniforme entre les parties prenantes, améliore le travail de l'équipe de management des risques et garantit une prise de décision adéquate.

6.2.2. Établissement du domaine d'application, des critères et du contexte (interne et externe)

Le domaine d'application

La définition du domaine d'application constitue le point critique de départ de chaque exercice de management des risques. Pour le management des risques des marchés publics, Il est important de définir le périmètre exact de l'exercice. Ce périmètre devra couvrir plusieurs niveaux :

- Au niveau de chaque projet ou programme d'achat. L'exercice de management des risques devra obligatoirement être effectué pour les marchés suivants :
 - Tous les marchés négociés
 - Les marchés à montant important dont le volume représente au moins 20% du montant total des achats de chaque entité publique.
- Au niveau des étapes procédurales et sous-processus tout au long du cycle du marché public (passation et exécution)

Dans un premier temps, les entités publiques réaliseront l'exercice de management des risques au niveau de chaque projet achat.

Pour chaque exercice de management des risques, il est nécessaire de clarifier l'étendue, les objectifs pertinents à considérer et leur alignement avec les objectifs organisationnels. Ainsi, lors de la planification de l'approche par le groupe de mangement des risques en relation avec le projet d'achat spécifique, les éléments à prendre en compte comprennent :

- Les objectifs et les décisions à prendre concernant le déroulement du processus
- Les résultats prévus de chaque étape du processus
- Les délais, l'emplacement ainsi que les inclusions et les exclusions spécifiques
- Les outils et techniques appropriés d'appréciation des risques
- Les ressources requises, la détermination des responsabilités et la documentation à établir
- Les relations avec les autres projets, processus et activités de l'organisation publique

À chacun de ces niveaux, différents risques peuvent survenir. L'identification des risques requiert leur catégorisation. Afin d'assurer l'homogénéité entre les différentes entités publiques tunisiennes, il a été convenu de classifier les risques selon les catégories suivantes :

Catégories des risques dans les marchés publics			
Contextuel: Économique, politique et social/ environnemental	Financier	Conformité/ Opérationnel /technologique	Intégrité
<ul style="list-style-type: none"> - environnement géopolitique -tendances du marché - position des acteurs du marché et leurs catégories - respect et protection de l'environnement -respect des conditions sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - disponibilité budgétaire - respect du budget - confirmation de financement par les bailleurs de fonds 	<ul style="list-style-type: none"> - réglementaires - compétence, capacité - aspects organisationnels - processus de passation des marchés - utilisation des outils tels que TUNEPS - quantité et qualité des biens et services reçus en temps indiqué -veille technologique 	<ul style="list-style-type: none"> -réputation de l'entité - corruption -conflit d'intérêt - ententes

Les critères de risque

Il est important d'arrêter des critères de risques uniformes et spécifiques à chaque entité publique et les décrire au début de l'exercice. Pour simplifier l'implémentation du management des risques au niveau des marchés publics, deux critères seront retenus pour mesurer les risques :

- La vraisemblance de survenance ou la probabilité d'occurrence du risque désignée par (V).
- La gravité ou l'impact du risque désigné par (G).

Les deux critères à retenir vont nous permettre de mesurer le niveau de criticité du risque désigné par (C) où $C=V \times G$ afin de pouvoir évaluer l'importance des risques.

Les critères pour évaluer l'impact et la vraisemblance doivent :

- ▶ Être alignés avec le cadre de management des risques et adapté aux fins précises et portée de l'activité sous considération.
- ▶ Refléter les valeurs, objectifs et ressources de l'entité conformément aux procédures liées au management des risques.

- ▶ Être définis en prenant en considération les obligations de l'entité et la perception des intervenants.

Bien que les critères soient définis au début de l'exercice du management des risques, ils restent flexibles et peuvent être revus ou modifiés si nécessaire.

Le contexte

Pour définir le contexte, il est nécessaire de comprendre l'environnement dans lequel est réalisée l'opération d'achat, conformément à l'organisation de l'entité publique et des parties prenantes, de la stratégie et du degré d'importance du management des risques pour cette opération.

Il convient de considérer les éléments suivants :

- L'environnement social et culturel, politique, juridique, réglementaire, technologique, économique, naturel et concurrentiel (interne et externe)
- Le poids des achats dans le budget global et les opérations de l'entité publique
- Les relations entre les parties prenantes internes et externes
- Les capacités en termes de ressources humaines, processus, capital, systèmes et technologies
- Les délais requis pour entreprendre les opérations d'achat
- L'approche de l'entité publique par rapport au niveau du risque acceptable et son appétence au risque
- Définition des responsabilités liées au management des risques dans le processus d'achat ; et
- Les expériences passées et leçons tirées de procédures, d'appels d'offres et contrats similaires antérieurs.

Pour évaluer, comprendre et faciliter l'établissement du contexte, l'entité publique peut recourir sur le plan pratique à l'approche SWOT ou mieux encore la combiner avec PESTEL pour identifier les éléments de son environnement tant interne qu'externe pouvant affecter l'atteinte de ses objectifs.

6.2.3. Appréciation des risques

L'appréciation du risque est le processus global d'identification, d'analyse et d'évaluation du risque. L'objectif ultime de cette étape est de permettre aux gestionnaires des marchés publics de mieux appréhender les risques susceptibles d'avoir un impact sur la passation des marchés publics, ainsi que d'évaluer la pertinence et l'efficacité des moyens de maîtrise déjà en place. Les résultats de l'appréciation des risques doivent être utilisés pour soutenir la prise de décision pour l'option de traitement de chaque risque la plus appropriée en fonction de la tolérance au risque de l'organisation par rapport à son programme et à ses objectifs en matière de marchés publics.

Une segmentation du processus de passation des marchés publics en activités et la fixation des objectifs SMART pour chaque activité constituent des préalables à la réussite du processus de management des risques dans les marchés publics et facilitent son déploiement.

L'appréciation des risques inclut les sous-processus suivants :

- I. L'identification des risques y compris les causes de leur survenance et les conséquences qui en découlent
- II. L'analyse des risques pour les cartographier en fonction de leur gravité et leur probabilité de survenance afin de déterminer la sévérité de chaque risque
- III. L'évaluation de risque pour comparer les résultats de l'analyse de risque aux critères de risque établis et à la tolérance de risque de l'entité publique afin de déboucher sur la décision adéquate et déterminer si des mesures supplémentaires sont nécessaires

6.2.3.1. Identification des risques

Les marchés publics constituent un domaine pluridisciplinaire. Lors de l'étape relative à l'identification des risques dans les marchés publics, il est important d'impliquer les agents ayant les connaissances appropriées et qui sont en charge du cycle de passation des marchés publics ainsi que des parties prenantes concernées. En effet, un management des risques efficace repose sur une identification appropriée et exhaustive de tous les risques pouvant avoir un impact sur l'objectif poursuivi (selon le domaine d'application). À ce stade un risque non identifié sera ignoré et par la suite non traité.

Pour certains marchés dont les montants sont importants, ou de nature spécifique ou complexe, il est recommandé de recourir aux conseils et à l'assistance d'experts qualifiés et expérimentés (ex: expert technique, expert en risque, chercheur, juristes, etc.).

Afin d'identifier les risques, plusieurs outils et procédés peuvent être utilisés. Voici ceux utilisés lors de l'élaboration de la phase pilote pour affiner cette stratégie:

- Le brainstorming à travers une approche bien planifiée et structurée (agenda prédéterminé et concret, calendrier précis, formulaire pour documenter les résultats, médiateur, etc.),
- Le Questionnaire de l'Identification des Risques Inhérents (la fiche QIRI) qui a été utilisé lors des ateliers liés à cette stratégie
- Les documents internes de l'entité tels que les comptes rendus de réunions, le plan prévisionnel de passation des marchés publics, les rapports budgétaires, etc.
- Les retours d'expérience de l'extérieur (rapports d'audit, rapports d'organisations internationales, expériences d'acteurs du secteur privé, etc.)

L'Annexe 1 présente un référentiel non exhaustif des risques communs aux marchés publics Tunisiens. Ces risques sont identifiés pour chaque étape du cycle de passation des marchés publics.

6.2.3.2. Analyse du risque

L'analyse du risque est un processus qui cherche à déterminer pourquoi, comment et où un risque peut survenir et consiste à reconnaître les sources de risque tangibles et intangibles ainsi que leurs conséquences sur l'atteinte des objectifs. Cela implique d'identifier éventuellement les moyens de maîtrise, y compris une évaluation de l'efficacité de ces derniers. Ainsi il sera possible d'analyser le risque résiduel. Il est à préciser que lorsque des moyens de maîtrise n'étaient pas en place ou que ces derniers étaient inefficaces alors le risque inhérent est égal au risque résiduel.

Différentes techniques d'analyse des risques peuvent être utilisées, notamment:

- La Méthode des 5 pourquoi pour l'identification des causes racines des risques
- Le brainstorming à travers une approche bien planifiée et structurée (agenda prédéterminé et concret, calendrier précis, formulaire pour documenter les résultats, médiateur, etc.)

Dans tous les cas, et dans un souci de simplification du déploiement de la stratégie, deux éléments clés doivent être considérés dans la détermination du niveau de risque associé aux opérations d'achat, à savoir:

- La vraisemblance d'occurrence du risque: Quelle est la probabilité que le risque survienne?
- La gravité du risque : Qu'arriverait-il si le risque potentiel se matérialise?

6.2.3.3. Évaluation des risques

Une fois que la vraisemblance et la gravité des risques identifiés ont été analysés, il est nécessaire d'évaluer la criticité des risques et de les hiérarchiser de façon à ce que les risques les plus critiques (selon les critères définis à la section 6.2.2), soient traités en premier lieu.

Sur la base de cette évaluation, il est possible de déterminer si un risque est acceptable ou non. Dans ce but l'évaluation prendra en compte un certain nombre de facteurs:

- ✓ Comment le niveau de chaque risque (à partir de l'étape d'analyse du risque) se situe-t-il face au niveau de risque acceptable/tolérable comme défini par l'équipe de management des risques?
- ✓ Le niveau résiduel du risque est-il assez acceptable pour ne requérir aucun traitement supplémentaire. (Aussi bas que raisonnablement possible - ALARP)
- ✓ Le coût de maîtriser le risque est-il excessif par rapport à l'avantage?
- ✓ Existe-t-il un traitement possible?

Le résultat de cette évaluation permet d'effectuer une cartographie des risques où certains risques sont acceptables et d'autres ne le sont pas.

- Si le risque est acceptable, aucune autre mesure ne doit être prise. Il est important de justifier et de documenter cette décision et de continuer à surveiller le risque pour s'assurer qu'aucun facteur n'impacterait son évaluation.
- Si le risque n'est pas acceptable, il est nécessaire de continuer à déterminer les options de traitement appropriées afin que le risque soit réduit à un niveau aussi faible que possible (ALARP)

6.2.4. Traitement des risques

A. Les options de traitement du risque

Le traitement du risque implique le choix entre différentes options. Celles-ci dépendront de l'importance relative du risque et de son impact potentiel sur les objectifs d'achat que cible l'entité publique et les

critères de criticité définis par l'entité. IL existe 4 types de traitements possibles:

Type du traitement/ (réponse au risque)	Situation	Exemples de traitement
Acceptation du risque	<ul style="list-style-type: none"> • Quand l'impact du risque est minimal ou insignifiant et que le coût engendré est inférieur au coût de sa maîtrise ou de son élimination. • Quand le risque ne peut être évité ou transféré ou quand le coût relatif au traitement est prohibitif. • Acceptation d'un risque afin de saisir une opportunité. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Utiliser une stratégie d'atténuation des risques appropriée afin de gérer ces derniers. ✓ Gérer le risque en appliquant les procédures en place.
Refus du risque	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque l'impact du risque est inacceptable et doit être évité. Ceci implique la possibilité de décider de ne pas poursuivre l'activité qui présente le risque (si réaliste). Le refus du risque peut impacter l'ampleur d'autres risques. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ne pas démarrer ou arrêter l'exécution de l'activité. ✓ Examiner d'autres alternatives pour atteindre le résultat ou l'objectif.
Partage/Transfert du risque	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsqu'il est possible de transférer la responsabilité à un tiers qui assumera les conséquences du risque en cas de sa survenance. • La responsabilité devrait être assumée par la partie qui est la plus en mesure de supporter le risque et de le maîtriser. • Selon le niveau du risque, il est particulièrement recommandé de revoir au préalable les qualifications de la partie tierce et de contractualiser le transfert d'une partie ou de la totalité du risque. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contrat d'assurance et/ ou entente contractuelle avec un tiers.
Réduction des conséquences ou de la probabilité de survenance ou même l'élimination de la source de risque; en mettant en place des moyens de maîtrise	<p>Cette mesure implique la révision de l'environnement afin de minimiser les risques identifiés. Lorsque des situations à risque sont identifiées, il convient d'évaluer des mesures alternatives (moyens de maîtrise) afin de déterminer si le résultat indésirable peut être évité à un coût raisonnable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revoir et clarifier les termes du contrat, exigences et spécifications. ✓ Déterminer les accréditations professionnelles. ✓ Améliorer les exigences de surveillance. ✓ Mener des analyses de projet

	De façon générale, le coût des actions préventives devrait être inférieur à la valeur prévue du traitement du risque et/ ou du coût du plan de contingence/ d'urgence.	supplémentaires. ✓ Élaborer des plans de continuité des fonctions, plans de contingence/urgence. ✓ Prévoir des mesures alternatives avec les fournisseurs.
--	--	--

B. Élaboration et mise en œuvre des plans de traitement de risques

Cette phase du processus implique la formulation et la mise en œuvre de plans d'action de traitement des risques. Les actions de traitement doivent être évaluées du point de vue des coûts/avantages pour garantir que le coût de la mise en œuvre du traitement ne dépasse pas leurs avantages et bienfaits.

Les actions de traitement doivent également être évaluées pour s'assurer que le résultat souhaité est atteint. Par exemple, les actions destinées à transférer des risques à d'autres parties, moyennant la conclusion de contrats d'assurances ou de conditions contractuelles spécifiques, ne réussissent généralement qu'à partager le risque.

Les moyens de maîtrise/contrôles représentent l'ensemble des activités et garanties adéquates conçues pour gérer et atténuer les conséquences ou la probabilité de survenance des risques liés au cycle de passation des marchés publics. Il s'agit ici d'atténuer les risques résiduels décrits dans la phase d'analyse des risques. Ces moyens doivent garantir l'adéquation du rapport « coût-efficacité », être adaptés et en ligne avec le cadre régissant les marchés publics en Tunisie.

Habituellement, les moyens de maîtrise comprennent:

- La ségrégation des fonctions tout au long du processus d'achat
- Le principe des "quatre-yeux"
- Les rapprochements automatisés ou manuels
- Les audits inopinés (à l'improviste)
- L'utilisation d'outils informatiques pour minimiser les interactions physiques avec les fournisseurs potentiels et réduire le pouvoir discrétionnaire des agents publics

6.2.5. Revue et Suivi des risques

C'est une phase transverse qui se fait tout au long du processus de management des risques dont l'objectif est i) de s'assurer et d'améliorer la qualité et l'efficacité de la conception, de la mise en œuvre et des résultats du processus de management des risques dans les marchés publics ii) suivre l'évolution des risques suite aux changements de contexte externe et interne et à la mise en œuvre des stratégies de traitement sélectionnées.

Il est donc nécessaire de déterminer la responsabilité et le rôle de chaque partie prenante dans le processus de suivi et revue. Les résultats du suivi et de la revue devraient alimenter les activités de gestion et de mesure de la performance des marchés publics.

La fréquence du suivi et revue dépendra des caractéristiques et du contexte de chaque entité publique ainsi que de la complexité des procédures. Le suivi et revue se fera au moins une fois par an et en cas d'incident impactant les objectifs de la passation des marchés publics pour la procédure en question. Il convient que le suivi et la revue aient lieu à toutes les étapes du processus de management des risques en comprenant l'identification, le recueil et l'analyse d'informations, l'enregistrement des résultats et le retour d'information de toutes les autres parties prenantes.

Plus précisément, pour s'assurer que les différentes options de traitement demeurent efficaces, le suivi et la revue doivent faire partie intégrante de la mise en œuvre du traitement de chaque risque. Il faut noter que le traitement du risque peut également engendrer de nouveaux risques qui doivent être gérés et maîtrisés. S'il n'existe aucune option de traitement disponible ou si les options de traitement ne permettent pas de modifier suffisamment le risque, il convient que le risque soit enregistré et fasse l'objet de suivi et revue continue.

6.2.6 Enregistrement et élaboration des rapports

L'ensemble des étapes du processus du management des risques et ses résultats devront faire l'objet de documentation et de rapports selon des mécanismes appropriés.

L'enregistrement et l'élaboration des rapports ont pour but de :

- Communiquer et disséminer une culture de management des risques au sein de l'entité publique
- Garantir la traçabilité
- Fournir les informations nécessaires à la prise de décision
- Servir de preuves tangibles lors de l'intervention des organes de contrôle

Il convient que l'établissement des rapports considère le caractère sensible des informations et du contexte interne et externe.

Chaque mission de management des risques fera l'objet d'un rapport détaillé qui sera élaboré par le responsable du management des risques après avoir validé les différentes étapes du processus avec l'équipe de management des risques. Ce rapport sera adressé par la suite, à la haute direction pour approbation finale et pour lui servir en tant qu'outil d'aide à la prise de décision adéquate.

Les différents rapports seront consignés au niveau d'une base de données qu'on appelle Base d'incidents ou registre des risques. Cette base vise l'agrégation en un document unique de la totalité des risques identifiés courant les différentes phases de passation des marchés publics. Elle va faciliter la mise en commun des risques du portefeuille achats dans le cadre des marchés publics de chaque entité publique.

Tous les membres de l'équipe en charge du management des risques des marchés publics doivent avoir connaissance du contenu du registre des risques, même si certains d'entre eux n'auront jamais à prendre la responsabilité d'un risque particulier. C'est à chaque entité publique de choisir le format type du registre des risques qui lui convient et de le localiser dans son système d'information afin de

garantir la facilité d'accès aux parties prenantes pertinentes intervenant dans le processus de passation des marchés publics.

La revue systématique du registre des risques permet de focaliser le temps passé sur les risques au partage des risques et à l'élaboration de plan d'actions concertées.

7. RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ACTEURS DANS LE CADRE DE CETTE STRATEGIE

La mise en place d'une stratégie de management des risques requiert l'engagement et la participation d'un certain nombre de parties prenantes à son élaboration mais également à sa mise en place effective. Le tableau ci-dessous détermine le rôle que pourrait jouer chacune des parties prenantes afin d'assurer la mise en place effective de cette stratégie.

Rôles	Activités clés dans le cadre de la stratégie de management des risques
AU NIVEAU DE LA PRESIDENCE DU GOUVERNEMENT	
Le Chef de Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Arrêté/décret pour institutionnaliser le management des risques dans les marchés publics
Le Conseil National de la Commande Publique (CNCP)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Adoption de l'approche par les risques dans les marchés publics ✓ Étude et présentation de la proposition de projet de stratégie ✓ Approbation des lignes directrices et de tout document relatif
La Haute Instance de la Commande Publique (HAICOP) Elle se compose de : <ul style="list-style-type: none"> - La commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés publics (les commissions spécialisées, l'observatoire national des marchés publics, l'unité d'achat public en ligne) - Le comité de suivi et d'enquête des marchés publics 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Présentation de la proposition de l'approche par les risques des marchés publics ✓ Suivi de la mise en œuvre de la stratégie des risques dans les marchés publics dans le cadre des contrôles opérés dans les marchés publics et des rapports de contrôle ✓ Coordination et pilotage de l'approche par les risques ✓ Développement du système réglementaire des achats publics à travers l'élaboration des études et la mise en place de la réglementation ✓ Encadrement de la formation des acheteurs publics et assistance des acheteurs sur toutes consultations ou questions
Conseil de la concurrence	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sensibilisation et vulgarisation de l'approche de management des risques en particulier pour les risques liés à la concurrence et aux prix

L'Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption, (INLUCC)	✓ Sensibilisation et vulgarisation de l'approche de management des risques en particulier pour les risques d'intégrité
<ul style="list-style-type: none"> - Le Comité Général de Contrôle des Dépenses Publiques - Le Comité du contrôle d'État - Le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier - La Cour des Comptes (y compris la Cour de Discipline Financière) - Le Contrôle Général des Services Publics (CGSP) - Le Contrôle General des Finances (CGF) - Le Contrôle Général des Domaines de l'État et des Affaires Foncières (CGDE) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ S'assure de la mise en œuvre de la stratégie de management des risques par l'acheteur public ✓ Participe à la promotion de la stratégie ✓ Planifie les missions de contrôle ou d'audit en utilisant les résultats de la méthodologie de management des risques dans les marchés publics
La Commission des Marchés Locale/ Régionale/ Départementale/ Supérieure (à hauteur de leur seuil de compétence respectif)	✓ S'assure de la mise en place de la stratégie de management des risques dans le marché en question lors de l'évaluation
Le fournisseur	✓ Est informé de la stratégie
AU NIVEAU DE L'ENTITE PUBLIQUE	
Ministres, conseil d'administration pour les entreprises publiques et Conseil d'établissement pour les EPNA	✓ Nomme les membres de l'équipe de management des risques et assure la mise en place de l'approche par les risques dans les marchés publics
Autres fonctions au sein de l'entité publique en lien avec les marchés publics et les membres de l'équipe de management des risques	✓ Contribue à mettre en place l'approche par les risques dans les marchés publics
Corps de contrôle interne (y compris Cellule de Bonne Gouvernance ; Unité Contrôle de Gestion et Unité Audit, Secrétariat permanent de la commission des marchés, les inspections Départementales).	✓ S'assure de la mise en place de la méthodologie de management des risques dans les marchés publics au niveau des différentes activités de passation de marchés
Agents en charge de la préparation des documents d'AO et du suivi de l'exécution des contrats	✓ Applique l'approche par les risques dans les marchés publics en collaboration avec d'autres fonctions au sein de l'entité publique

8. MODALITE DE SURVEILLANCE ET D'EVALUATION/ OUTILS ASSOCIES à LA STRATEGIE

La stratégie de management des risques dans les marchés publics sera revue en ligne avec le cadre réglementaire des marchés publics tunisien. La HAICOP est garante de l'efficacité de la stratégie qui sera suivie et évaluée par la celle-ci. La HAICOP assurera la mise en place; la dissémination; le suivi et les actions correctives le cas échéant.

Cette stratégie est accompagnée par les outils suivants qui facilitent la mise en œuvre des processus de management des risques et leur intégration dans le système de passation des marchés publics en Tunisie.

1. Outil Excel pour permettre au groupe de management des risques d'implémenter et de documenter les différentes phases et outputs du cycle de management des risques

2. Ligne directrices pour la mise en place de la stratégie de Management des risques dans les marchés publics en Tunisie
3. Manuel de procédures fournissant des instructions détaillées pour mettre en œuvre chaque étape du processus de management des risques et utiliser l'outil Excel au sein des entités publiques tunisiennes
4. Formulaire d'Identification et d'analyse des risques
5. Formulaire d'analyse des risques (5 pourquoi) pour trouver la cause racine de chaque risque

LISTE DES ANNEXES

- Annexe1 :** Référentiel des risques liés aux marchés publics en Tunisie
- Annexe 2:** Matrice de l'Échelle de cotation des risques des entités publiques tunisiennes et guide sur les critères de risque (échelles de cotation : gravité, vraisemblance et criticité)
- Annexe 3:** Formulaire de management des risques et contrôles (registre des risques)

ANNEX 1 - REFERENTIEL DES RISQUES LIÉS AUX MARCHÉS PUBLICS TUNISIENS

Le référentiel des risques potentiels dans la commande publique tunisienne présenté ci-dessous liste les principaux risques, communs et habituellement relevés. Il reste néanmoins non-exhaustif et chaque acheteur public est tenu de l'adapter suivant ses particularités en rajoutant ou supprimant les risques particuliers inhérents à sa mission et à la nature de ses activités respectives.

Par ailleurs, il est recommandé de revoir périodiquement le tableau pour s'assurer que l'identification des risques reste exhaustive et consistante avec les objectifs de l'acheteur public et son contexte opérationnel compte tenu de la complexité du marché ou tout autre facteur propre potentiellement influent.

Les risques sont identifiés et classifiés suivant les phases du processus de passation de marchés. Il convient de noter que les conséquences ne sont pas propres à une phase ou une étape particulière et qu'il est fréquent que deux ou plusieurs risques identifiés aient une ou plusieurs conséquences similaires et qu'ils impactent plus d'une phase ou étape.

Phases du processus d'acquisition	Étapes du processus	Objectif	Risques identifiés	Conséquences possibles
Pré-soumission	Analyse des besoins	<ul style="list-style-type: none"> ● Définir la nature et l'étendue des besoins à satisfaire ● Définir les besoins de manière exhaustive 	<ul style="list-style-type: none"> ● Évaluation vague, imprécise, incomplète ou erronée (en termes de quantité et de performance) des besoins ● Estimation du besoin inadéquate, incomplète ou absente : sur-évaluation ou sous-évaluation de l'estimation du projet ● Capacités insuffisantes pour analyser les besoins 	<ul style="list-style-type: none"> ● Non obtention du meilleur rapport qualité prix ● Retard ou impossibilité pour l'entité publique de fournir les services et infrastructures aux citoyens ● Recours aux procédures d'urgence pour les achats non programmés
	Analyse des marchés	<ul style="list-style-type: none"> ● Réaliser des analyses ou des études de marchés en ligne avec la réalité du marché 	<ul style="list-style-type: none"> ● Analyse du marché insuffisante /manque d'activités de benchmarking ● Absence de documentation ● Utilisation de sources limitées ou obsolètes pour l'analyse du marché ● Capacités insuffisantes pour analyser les marchés 	<ul style="list-style-type: none"> ● Appel d'offres infructueux, ● Faible niveau de la concurrence ● Impact négatif sur la réputation de l'entité publique ayant un impact sur la confiance des citoyens
	Planification et budgétisation	<ul style="list-style-type: none"> - Prendre en compte les différents éléments impactant les délais 	<ul style="list-style-type: none"> - Au niveau des ressources humaines ● Capacité insuffisante dans le domaine de planification et 	<ul style="list-style-type: none"> ● Dépassement budgétaire ● Achats non conformes aux besoins

	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfaire des besoins en qualité, en quantité et en temps opportun - S'assurer de la disponibilité des financements suffisants - S'assurer de la disponibilité des autorisations et études préalables exigées 	<ul style="list-style-type: none"> • Multiplicité des intervenants et absence de point focal en charge de coordonner les processus • Budgétisation irréaliste ou crédits indisponibles • 	<p>budgetisation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Multiplicité des intervenants et absence de point focal en charge de coordonner les processus • Budgétisation irréaliste ou crédits indisponibles • <p>- Au niveau organisationnel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manque de contrôle et absence de tableau de suivi • Planification non alignée avec le processus global de prise de décision d'investissement • Influence d'acteurs externes sur les décisions de planification et budgétisation • Absence de programmes réservés aux PME • Mauvaise planification des marchés publics • Planification non alignée avec le processus global de prise de décision d'investissement <p>- Au niveau du PPM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de plan prévisionnel • PPM non-exhaustif et ou insuffisamment détaillé • Passation de marchés non-inscrits sur le PPM • Non-respect du délai de publicité règlementaire (-30 jours) du PPM • Non publication sur le site TUNEPS 	<ul style="list-style-type: none"> • Achats obsolètes ou non conformes à la réalité du marché • Introduction d'avenants au cours de l'exécution du contrat • Limitation de la participation des PME aux marchés publics
	<p>Identification des spécifications ou exigences techniques</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Répondre exclusivement à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire (Art 10 DMP) • Assurer l'égalité, la liberté d'accès 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de coordination entre les différentes parties en charge de développer les spécifications • Spécifications techniques ou cahier de charges vagues • Capacités limitées pour l'identification des spécifications et exigences 	

		<p>aux marchés publics et la non-discrimination des solutions proposées</p>	<p>techniques</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Recours non justifiés aux mêmes bureaux d'étude en particulier lors d'élaboration des petites études ● Spécifications techniques adaptées à une entreprise ou technologie spécifique (orientés) ● Non prise en compte des capacités des entrepreneurs, des producteurs, des prestataires de services et des bureaux d'études nationaux et les objectifs du développement durable ● Spécifications techniques non conformes aux normes ou références (le cas échéant) ● Cahiers des Charges orientés vers un fournisseur particulier 	
	<p>Choix de la procédure de passation des marchés</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Atteindre le meilleur rapport qualité prix en temps opportun selon les conditions du marché 	<ul style="list-style-type: none"> ● Manque de justifications appropriées pour l'utilisation de procédures non concurrentielles ● Abus de procédures non concurrentielles sur la base d'exceptions légales ● Choix d'une procédure de passation inadaptée au type d'achat ● Non-respect des seuils de passation des marchés publics 	
	<p>Préparation des documents administratifs du DAO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Déterminer les droits et obligations de chaque partie de façon équilibrée conformément à la réglementation 	<ul style="list-style-type: none"> ● Non recours aux DAO types ● Discordances entre les différents documents constituant le DAO ● Formule de variation des prix/ coefficients de pondération non alignés avec la réalité du marché 	

	Critères de sélection et d'attribution	<ul style="list-style-type: none"> Assurer une évaluation objective, non-discriminatoire proportionnelle aux besoins de l'entité publique et en ligne avec la réalité du marché. 	<ul style="list-style-type: none"> Critères de sélection et d'attribution définis subjectivement ou limitant la concurrence Critères imprécis, ambigus et ou excessifs (conséquence) Critères formulés de manière à prédéterminer le choix du fournisseur (orientés) Attribution du marché à un fournisseur non qualifié 	
Soumission (mise en concurrence)	Publicité	<ul style="list-style-type: none"> Assurer la transparence et l'égalité d'accès aux marchés publics 	<ul style="list-style-type: none"> Absence d'informations qui doivent obligatoirement figurer dans l'avis d'AO Délais de soumission accordé non respecté et/ ou irréaliste par rapport à l'objet de l'AO Avis d'AO non publié sur le Portail National des Marchés Publics Date de publication de l'avis d'AO différente de celle mentionnée au PPM Informations différentes entre celles mentionnées dans l'Avis d'AO et le DAO Transmission d'informations privilégiées à certaines entreprises (avant la publication officielle ou transmission de plus d'informations) Réponses aux demandes d'éclaircissements non-disséminées à tous les soumissionnaires Changement des spécifications techniques ou méthodologie d'évaluation après publication de l'avis d'appel d'offres. 	<ul style="list-style-type: none"> Non obtention du meilleur rapport qualité prix (Offres financières élevées) Retard ou impossibilité pour l'entité publique de fournir les services et infrastructures aux citoyens Appel d'offre infructueux, Faible niveau de la concurrence Manque d'intérêt de fournisseurs potentiels Impact négatif sur la réputation de l'entité publique ayant un impact sur la confiance des citoyens Dépassement budgétaire Achats non conformes aux besoins Achats obsolètes ou non conformes à la réalité du marché Introduction d'avenants au cours de l'exécution du contrat
	Soumission des offres	<ul style="list-style-type: none"> Recevoir des offres compétitives dans les délais impartis 	<ul style="list-style-type: none"> Indisponibilité du DAO pendant la période de préparation des offres Durée de préparation des offres insuffisante face à la 	<ul style="list-style-type: none"> Limitation de la participation des PME

			<p>complexité de la procédure</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Entente entre les différents soumissionnaires 	aux marchés publics
	Évaluation des offres	<ul style="list-style-type: none"> ● Assurer une évaluation objective conformément aux critères et à la méthodologie prévue dans les cahiers des charges conformément à la réglementation en vigueur 	<ul style="list-style-type: none"> ● Évaluation et analyse erronée des offres ● Manipulation de l'évaluation des offres au profit d'un fournisseur ● Manque d'encadrement lors de l'ouverture des plis ● Élimination d'offres sans justification 	
	Attribution du marché	<ul style="list-style-type: none"> ● Conclure le contrat à temps 	<ul style="list-style-type: none"> ● Recours à l'encontre des décisions d'attribution des marchés ● Offre financière soumise initialement non représentative de la réalité du marché dû à la variation des prix des intrants et à la fluctuation du taux de change 	
Post adjudication	Gestion des contrats	<ul style="list-style-type: none"> ● Assurer la bonne exécution du marché conformément aux cahiers des charges 	<ul style="list-style-type: none"> ● Suivi/ et ou supervision de l'exécution du contrôle faible/ insuffisant ou absent ● Capacité insuffisante des agents publics pour gérer le contrat ● Non-respect des clauses du contrat en cours d'exécution ● Modifications substantielles des conditions du contrat ou apparition de prestations non prévues ● Sous-traitance sans l'accord préalable de l'acheteur public ● Absence de mise en œuvre des garanties demandées en cas d'exécution non conforme ● Défaillance du titulaire du marché ● Fluctuation du taux de change et augmentation des prix des 	<ul style="list-style-type: none"> ● Modification de « l'équilibre financier » du contrat en faveur du titulaire du marché ● Coûts supplémentaires (coûts supplémentaires, intérêts moratoires, etc.) ● Retard d'exécution et retard de livraison ● Dépassement budgétaire ● Résiliation du marché ● Litiges ● Crédibilité et réputation de l'entité publique remises en question ● Introduction d'avenants prolongeant les délais d'exécution avec ou non

			<ul style="list-style-type: none"> intrants Avantage(s) injustifié(s) accordé(s) au titulaire du marché 	<ul style="list-style-type: none"> des coûts plus élevés Mauvaise gestion des deniers publics
Réception	<ul style="list-style-type: none"> Réception des biens, services et travaux à temps et conformément à la quantité et la qualité déterminées dans le contrat de marché 	<ul style="list-style-type: none"> Livraison de biens ou prestation de services ou travaux non conforme aux conditions du marché (en termes de quantités livrées et de qualité) Substitution de produits ou travaux de mauvaise qualité ou service non conformes aux spécifications du contrat 		
Paiement	<ul style="list-style-type: none"> Respecter les délais de paiement réglementaire Payer les prestations et livraisons effectuées 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de séparation entre les fonctions financières et/ou manque de supervision des agents publics Fausse ou double facturation de produits et services non fournis Suivi inadéquat de la gestion financière du contrat Cumul de tâches incompatibles (agents-responsables de passation des marchés et de l'administration financière et comptable) Mauvaise ou non application de la formule de révision des prix Retard de paiement Formule de variation des prix/coefficients de pondération consentis non appliqués correctement Fausse comptabilité et mauvaise répartition des coûts et/ou migration des coûts entre les contrats 		

ANNEXE 2-Matrice de l'Échelle de cotation des risques des entités publiques tunisiennes et guide sur les critères de risques (gravité, vraisemblance et criticité)

Les tableaux ci-dessous sont génériques ayant pour objectif de servir de guide quant à la cotation des risques en fonction de leur **gravité** et de leur **vraisemblance** (étape de l'analyse du risque). La cotation de chaque risque dépend de la nature de la commodité mais également de l'environnement de l'acheteur public et de son activité et surtout la conformité au référentiel de cotation des risques.

La détermination du niveau de la gravité et de la vraisemblance de chaque risque nous permet de déterminer la **Criticité du risque (Cr) = Vraisemblance * Gravité (Cr=V*G)** pour élaborer l'étape de l'évaluation du risque. Cet exercice doit répondre à la question si le **degré de criticité** est tolérable ou non et quelles peuvent être les options de traitement appropriées afin que le risque soit réduit à un niveau aussi faible que possible.

Résultant de cet exercice, une priorisation des actions ainsi qu'un plan d'action à mettre en œuvre pourront être proposés (étape de traitement du risque)

Métriques et barèmes de notation

Tableau 1: Échelle de Vraisemblance

L'échelle de vraisemblance a un impact direct sur la pertinence des mesures correctives envisagées. Il est donc nécessaire de l'adapter, selon :

- la nature du risque à analyser dans le contexte propre de l'acheteur public ;
- les caractéristiques du risque relevées ; et
- la disponibilité de données historiques et de retours d'expérience pertinents

Le tableau suivant présente un exemple d'échelle de vraisemblance selon deux méthodologies : fréquence annuelle et probabilité de survenance annuelle :

Cotation	Qualification	<u>Sur la base d'une fréquence annuelle</u>	<u>Sur la base d'une probabilité de survenance annuelle</u>
		Définition	Définition
4	Très probable	Plus de vingt fois par an	>75% chance de survenir
3	Probable	Six à vingt fois par an	50% à 75% chance de survenir
2	Improbable	Deux à cinq fois par an	25% à 50% chance de survenir
1	Très improbable	Une fois par an	>25% chance de survenir

Tableau 2: Échelle de Gravité

Tous les risques relevés ne peuvent pas être traités simultanément. Il est nécessaire de hiérarchiser les priorités à mettre en œuvre selon la gravité des conséquences du risque.

Entre autres, le niveau de gravité reste propre à chaque entité. En d'autres termes, un même risque peut engendrer des conséquences d'une gravité plus ou moins importante d'un acheteur public à un autre. Il convient de définir le niveau de gravité en considérant :

- L'effet des conséquences possibles du risque sur le bon déroulement des activités de l'acheteur public
- L'avis des experts ou gestionnaires du risque
- Le poids du marché public en question dans le bon déroulement de l'activité de l'acheteur public.

L'échelle suivante fournit un exemple pour estimer la gravité :

Cotation	Degré de Criticité	Définition
4	Très grave	<ol style="list-style-type: none"> 1. Augmentation du coût/budget > 50 % 2. Dépassement du délai initial > 6 mois 3. Couverture médiatique négative nationale et internationale impactant la réputation de l'entité (télévision et journaux) 4. Pourcentage de produits / services non conformes ou défectueux > 50% 5. Pourcentage de produits et services ne correspondant pas au besoin > 50%
3	Grave	<ol style="list-style-type: none"> 1. Augmentation du coût/budget > 30 et ≤ 50 % 2. Dépassement du délai initial > 3 mois et ≤ 6 mois 3. Couverture médiatique négative locale (long terme) impactant la réputation de l'entité 4. Pourcentage de produits / services non conformes ou défectueux > 30% et ≤ 50% 5. Pourcentage de produits et services ne correspondant pas au besoin > 30% et ≤ 50%
2	Moyen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Augmentation du coût /budget entre > 10% et ≤ 30 % 2. Dépassement du délai initial > 31 Jours et ≤ 3 mois 3. Couverture médiatique négative locale (court terme) impactant la réputation de l'entité 4. Pourcentage de produits / services non conformes ou défectueux > 10% et ≤ 30% 5. Pourcentage de produits et services ne correspondant pas au besoin > 10% et ≤ 30%
1	Faible	<ol style="list-style-type: none"> 1. Augmentation du coût /budget ≤ 10 % 2. Dépassement du délai initial ≤ 31 jours 3. Couverture médiatique négative faible 4. Pourcentage de produits / services non conformes ou défectueux ≤ 10 % 5. Pourcentage de produits et services ne correspondant pas au besoin ≤ 10 %

Tableau 3: Échelle de criticité

Il s’agit des critères utilisés dans la phase d’évaluation qui permettent d’établir le niveau de tolérance du risque et le traitement adéquat à mettre en œuvre. Un plan d’action peut être développé à partir de la détermination de la criticité du risque qui est basée sur l’échelle de gravité et de vraisemblance durant la phase de l’analyse du risque.

Criticité du risque (Cr)= Vraisemblance * Gravité (Cr=V*G)

L’échelle de criticité permet de :

- Hiérarchiser les risques identifiés
- Choisir les actions jugées prioritaires
- Déterminer les mesures correctives à mettre en œuvre pour corriger les lacunes ou manquements

L’échelle de criticité permet d’établir le degré de tolérance au risque de l’entité publique. Cette échelle permet d’orienter l’entité sur le niveau de tolérance au risque.

Échelle de criticité	Degré de Criticité		Description de la criticité
Risque Mineur	Vert	1 ≤ Cr ≤ 3 Risque maitrisé	Impact limité/une perturbation mineure des activités quotidiennes. Le risque se réalise rarement, toutefois un plan d’action à long terme peut être envisageable.
Risque Modéré	Jaune	3 < Cr ≤ 8 Risque à surveiller	Perturbation modérée des activités quotidiennes Le risque nécessite un plan d’action à moyen terme pour le maitriser.
Risque Elevé	Orange	8 < Cr ≤ 12 Risque à diminuer	Le risque doit être traité avec un haut niveau de priorité nécessitant un plan d’action à court terme
Risque Critique	Rouge	Cr > 12 Risque prioritaire	Impact catastrophique. Le risque requiert une action immédiate et doit être traité en priorité jusqu’à ce que le niveau de risque soit réduit à un niveau acceptable.

Tableau 4: Échelle de l'efficacité des contrôles

La cartographie des risques est un outil dynamique qui nécessite une révision régulière ou au besoin. Il convient, par ailleurs, d'évaluer l'efficacité des mesures de maîtrise en place. Ceci permettra à l'entité publique de déterminer le niveau de maîtrise des risques ainsi que les moyens de prévention afin de déterminer les risques "résiduels". Une fois ces derniers établis, des mesures correctives susceptibles de faire évoluer le risque devront être mises en œuvre. L'échelle suivante sera utilisée pour estimer l'échelle de contrôle :

Échelle de contrôle	Description du contrôle
4	Très efficace (risque réduit de 76-100%)
3	Efficace (risque réduit de 51-75%)
2	Moyennement efficace (risque réduit de 26-50%)
1	Efficacité marginale (risque réduit de 0-25%)

Tableau 5: Cartographie des risques

Le tableau ci-dessous présente un exemple de matrice des risques nécessaire pour établir la cartographie des risques.

MATRICE 4x4	Échelle de Vraisemblance			
	Très Improbable 1	Improbable 2	Probable 3	Très probable 4
Très grave 4	Modéré 4	Modéré 8	Elevé 12	Critique 16
Grave 3	Mineur 3	Modéré 6	Elevé 9	Elevé 12
Moyen 2	Mineur 2	Modéré 4	Modéré 6	Modéré 8
Faible 1	Mineur 1	Mineur 2	Mineur 3	Modéré 4

La cartographie des risques est l'outil pilier et indispensable dans le management des risques; dont l'objectif primaire est de prioriser les risques à traiter et focaliser les efforts de traitement de manière efficiente. Elle est établie par l'entité publique durant la phase de l'appréciation des risques dans le but d'appréhender l'ensemble des facteurs susceptibles de nuire à la mise en œuvre effective des activités de passation des marchés publics. Elle vise principalement deux séries d'objectifs croisés, à savoir d'une part :

- Instaurer une culture de bonne gouvernance par l'approche des risques à travers la hiérarchisation des risques en termes de vraisemblance et d'impact, permettant ainsi d'unifier les perceptions entre les intervenants clés.
- *Et d'autre part*, fournir aux dirigeants et à l'équipe de management des risques une visibilité panoramique des circonstances environnantes des marchés publics pour une prise de décision optimisée.

ANNEXE 3- FORMULAIRE D'APPRECIATION DES RISQUES ETCONTROLES (REGISTRE DES RISQUES)

Appréciation des Risques dans les Marchés Publics (DATE)											
ID No.	Risques Identifiés	Vraisemblance [1-4]	Gravité [1-4]	Cotation du Risque	Degré de Criticité	Personne et/ou Département concerné(e)	Moyen de maitrise	Type de Moyen de Maitrise	Évaluation de l'efficacité du moyen de maitrise [1-4]	Risque Résiduel (Élevé, Moyen, Faible)	Réponse au Risque (Plan de traitement des risques définissant comment chaque risque résiduel sera atténué)

Notes:

- Pour évaluer le niveau du risque, prière de se référer à l'annexe 2
- Le niveau actuel du risque devrait prendre en considération les moyens de maitrise des risques en place et l'efficacité de ces derniers
- Le niveau du risque résiduel devrait être évalué sur la base du risque probable inhérent restant une fois que tous les traitements sont mis en œuvre.

Appréciation du risque réalisée par : Date:.....

Mise à jour par:..... Date:.....

Bibliographie

- Association of Certified Fraud Examiners – COSO, Fraud Risk Management Guide (2016),
- Chartered Institute for Purchase and Supply (2017), CIPS Resilience Model
- COSO (2017) Enterprise Risk Management -Integrating with Strategy and Performance,
- COSO (2013), Internal Control -Integrated Framework
- Institute of Internal Auditors (2017), Cadre de Référence Internationale des Pratiques Professionnelles
- ISO/IEC 27005:2018, Information technology -- Security techniques -- Information security risk management
- IEC 31010:2018, Risk management-Risk assessment techniques
- ISO 31000:2018, Management du risque – Lignes directrices
- SA/SNZ HB 436:2013, Risk management guidelines - Companion to AS/NZS ISO 31000:2009
- ISO Guide 73000:2009, Management du risque – Vocabulaire
- Démarche de Management global des Risques à la STEG (Octobre 2015), Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz, Direction de la Gestion des Risques
- Décret 1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics
- Le contrôle interne et la gestion des risques pour renforcer la gouvernance en Tunisie (2016), OCDE
- <http://www.dictionnaire.enap.ca>
- La cartographie des risques : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/afa/2017-10-04 - Recommandations cartographie vd.pdf
- Supplier risk – compliance obligation or source of competitive advantage? Improve supplier reliability to lift business performance (2015), Ernest & Young

Glossaire et Abréviations

Pour les besoins du présent document, les termes et définitions suivantes s'appliquent.

Analyse des risques	Utilisation des informations disponibles pour identifier les phénomènes dangereux et estimer le risque associé.
Appréciation du risque	Processus global englobant l'identification, l'analyse du risque et l'évaluation du risque.
Cartographie des risques	Ensemble des facteurs susceptibles d'affecter les activités et leur performance.
Conséquence	Effet/ impact réel ou potentiel du risque.
Criticité	C'est la mesure du niveau du risque en fonction de sa vraisemblance et de sa gravité. C'est à chaque entité publique de choisir la formule de sa criticité soit en optant pour la multiplication soit pour l'addition des deux paramètres (Criticité = V * G)
Évaluation du risque	Procédure fondée sur l'analyse du risque pour décider si le risque tolérable est atteint et de déterminer si une action supplémentaire est exigée.
Entité publique	Personne morale de droit public dotée d'un comptable public (http://www.marche-public.fr)
Gravité	C'est l'impact du risque sur l'objectif.
Identification du risque	Processus de reconnaissance des attributs qui identifient le risque.
Impact du risque	Effet du risque.
Management des risques	Activités coordonnées dans le but de diriger et piloter un organisme vis-à-vis du risque.
Marché public	Contrat écrit conclu à titre onéreux par les acheteurs publics, en vue de la réalisation de commande(s) publique(s).
Notation du risque	Action de noter le risque.
Moyen de maîtrise	Mesure visant à réduire un risque particulier ou à éviter une intensification du risque.
Plan de management des risques	Programme inclus dans le cadre organisationnel de management des risques, spécifiant l'approche, les composantes du management et les ressources auxquelles doit avoir recours le management des risques.
Processus de passation des marchés publics	Succession d'opérations instituées par les pouvoirs publics pour faire effectuer des travaux ou se procurer les marchandises et les services nécessaires à l'acquittement de leurs fonctions. (www.dictionnaire.enap.ca)

Problème	Évènement ou situation en cours qui devrait être traité.
Registre des risques	Outil détaillant tous les risques identifiés pour une entité publique définie.
Réponse au Risque	Plan d'action définissant comment chaque risque résiduel encouru sera atténué
Résilience	Capacité d'assimilation et d'adaptation dans un environnement changeant.
Risque	Condition ou circonstance future qui pourrait avoir un impact sur les objectifs si cela se produit. Effet de l'incertitude sur les objectifs.
Risque résiduel	Risque subsistant après que des mesures de prévention ont été prises.
Risque inhérent	Risque présent en l'absence de toute action prise par le management en vue de diminuer la probabilité d'occurrence ou l'impact (OCDE, 2016).
Traitement du risque	Processus destiné à modifier un risque en réduisant sa vraisemblance ou ses conséquences. Le traitement du risque peut inclure : <ul style="list-style-type: none"> - le refus du risque en décidant de ne pas démarrer ou poursuivre l'activité porteuse du risque, - la prise ou l'augmentation d'un risque afin de saisir une opportunité, - l'élimination de la source de risque, - la modification de la vraisemblance - une modification des conséquences - le partage du risque avec une ou plusieurs autres parties (incluant des contrats et un financement du risque) - le maintien du risque fondé sur une décision argumentée.
Vraisemblance	Possibilité qu'un évènement se produise.
Abréviations	
COSEM	Comité de Suivi et d'Enquête des Marchés publics
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
HAICOP	Haute Instance de la Commande Publique
GBO	Gestion Budgétaire par Objectifs
ONMP	Observatoire National des Marchés Publics
PPM	Plan Prévisionnel des Marchés
TUNEPS	Tunisia On line E-Procurement System