

Projet de rapport
sur la gouvernance et sur la transparence
dans la région méditerranéenne

Ce projet de rapport a été élaboré par M. Lütfü Savas [maire de Hatay (Turquie)], rapporteur, et révisé après discussion lors de la quatrième réunion de la commission du développement territorial durable de l'ARLEM, tenue à Bruxelles en octobre 2018, en vue de son adoption lors de la 10^e session plénière de l'ARLEM, à Séville en février 2019.

Contexte

La corruption est un problème mondial qui fait l'objet d'une attention croissante. Elle est présente à tous les niveaux de la société et a des effets néfastes importants. Il est communément admis que la corruption entrave le développement économique, sape la démocratie et porte préjudice à la justice sociale et à l'état de droit. La corruption est loin d'être absente de la région méditerranéenne, aussi bien dans les États membres de l'Union européenne que dans les pays du sud de la Méditerranée.

Les enquêtes Eurobaromètre démontrent à quel point la corruption est fréquente: trois quarts des répondants (76 %) estiment que la corruption est répandue dans leur pays¹. D'après la Commission européenne, la corruption coûte environ 120 milliards d'euros par an à l'économie de l'Union en pertes de recettes fiscales et d'investissements². La Commission européenne affirme qu'aucune région de l'Union n'est épargnée par la corruption, tous les États membres étant concernés par le problème, quoiqu'à des degrés divers.

Selon Transparency International, la corruption reste endémique dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). Bien que certains efforts aient été accomplis, la corruption perdure encore dans ces pays et dans l'ensemble de ces régions ([indice de perception de la corruption 2017](#)).

Portée du présent rapport

Le présent rapport définit les principales faiblesses dont souffrent actuellement les collectivités locales et régionales des pays du sud de la Méditerranée en ce qui concerne les marchés publics et les services publics et fournit une évaluation systématique des moyens prioritaires d'intervention sur la base d'une étude commandée, en vue du présent rapport, à la London School of Economics par l'ARLEM et par le Comité européen des régions. La priorité a été donnée au sud de la Méditerranée du fait du nombre élevé d'études concernant l'Europe déjà menées sur le sujet par l'Union européenne, par le Conseil de l'Europe et par d'autres organisations.

Le présent rapport formule des *recommandations* s'appuyant sur les propositions des experts et sur l'expérience de représentants des collectivités locales et régionales. Il recense également les *bonnes pratiques observées à l'échelle des collectivités locales et régionales* dans les pays du sud de la Méditerranée.

Définition de la corruption

Il est difficile de donner une définition unique de la corruption car le même comportement peut être considéré ou non comme de la corruption selon le cadre juridique ou le contexte culturel spécifique dans lequel il est observé. Il n'existe donc pas de définition unique, globale et universellement acceptée. Selon l'une des définitions les plus répandues, la corruption représente l'abus d'une fonction publique à des fins de profit personnel.

¹ Eurobaromètre spécial n° 397: «Corruption» et Eurobaromètre flash n° 374: «L'attitude des entreprises face à la corruption dans l'UE».

² Rapport anticorruption de l'UE (COM(2014) 38 final, Commission européenne, 2014).

Les collectivités locales sont responsables d'une large part des dépenses publiques et, au cours des dernières années, les régions ont renforcé leur participation au cofinancement et à la gestion des fonds européens. Ces deux types d'entités ont vu augmenter leurs budgets et leurs compétences³.

Des processus de décentralisation ont débuté dans certains pays du sud de la Méditerranée tels que le Maroc ou la Tunisie, qui ont supposé des transferts de pouvoirs et de fonds au niveau local.

Les responsabilités et les pouvoirs dévolus aux collectivités locales et régionales élues, ainsi que le rôle des pouvoirs publics locaux qui sont les principaux employeurs et prestataires de services dans de nombreuses villes et régions, sont à la source d'un risque significatif de corruption, de clientélisme, de népotisme et d'abus de fonds publics.

La corruption peut revêtir de nombreuses formes: conflits d'intérêts et clientélisme, recrutement de personnel, attribution de marchés publics et utilisation de ressources administratives dans le cadre de campagnes électorales.

Les formes les plus répandues de corruption dans la région euro-méditerranéenne sont le favoritisme dans le cadre d'attributions de marchés publics et le népotisme lors de la nomination des agents publics, selon l'étude susmentionnée menée par la LSE aux fins du présent rapport de l'ARLEM. Le manque de transparence représente le principal problème dans le cadre des procédures de marchés publics et en ce qui concerne la prestation de services publics dans toute cette région.

La transparence constitue un mécanisme essentiel pour lutter contre la corruption et promouvoir de l'éthique publique⁴. La divulgation par les pouvoirs publics régionaux et locaux d'informations importantes relatives à leur organisation et à leurs activités, telles que leurs informations, leurs règles, leurs projets, leurs budgets et leurs résultats, freine la corruption.

La lutte contre la corruption – critères de référence internationaux à suivre au niveau infranational

L'élaboration d'une réglementation nationale, régionale ou locale en matière de droit à l'information peut favoriser l'émergence de portails de la société civile. Ceux-ci ont pour objet de fournir des orientations supplémentaires aux utilisateurs finaux, d'encourager les citoyens à rechercher des informations existantes, de recueillir utilement les adresses électroniques des agents publics et de fournir une aide financière et administrative dans les cas de procédures de recours⁵. Ces portails sont devenus des instruments essentiels qui favorisent l'émergence et l'organisation des activités de promotion de la transparence dans des pays tels que le Chili, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande et l'Uruguay. Ils pourraient contribuer à développer un dialogue de soutien entre les ONG et les pouvoirs

³ <https://rm.coe.int/168071a737> Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

⁴ <https://rm.coe.int/168071a737> Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

⁵ S. Bailur et T. Longley (2014), *Research into mySociety's online Freedom of Information platform*, Alaveteli, mySociety Research [en ligne] <http://research.mysociety.org/publications/mysocietys-online-freedom-of-information-platform>, dernière consultation le 16.6.2018.

publics en ce qui concerne le droit à l'information et, partant, à renforcer la culture de la transparence et à prévenir la corruption.

Les initiatives en matière d'accès libre aux données sont également susceptibles de créer un dialogue positif entre la société civile et les pouvoirs publics en matière de transparence et d'obligation de rendre compte. Les éléments de preuve fiables concernant l'incidence des initiatives des pouvoirs publics en matière d'accès libre aux données, en particulier dans les pays en développement, sont rares. Néanmoins, la mise à disposition du public de certaines informations peut, selon certains experts, bénéficier aux fonctionnaires qui s'opposent à la corruption en leur évitant d'avoir à devenir directement des lanceurs d'alerte. Lorsqu'ils savent que des informations concernant leurs actes seront rendues publiques ou mises à la disposition d'autres fonctionnaires, les agents de la fonction publique sont encouragés à améliorer leur comportement, même en l'absence de mécanismes les obligeant à rendre des comptes.

Les adjudications ouvertes et la collaboration entre les agences pourraient également s'avérer très utiles pour mettre un terme à la corruption. Ainsi, à Bogota, un effort collectif accompli par le secrétariat à l'éducation de la ville, en collaboration avec d'autres pouvoirs publics et des entreprises a permis une réforme radicale de la fourniture de repas scolaires, un marché de 170 millions de USD. En passant d'un système de contrat direct extrêmement problématique à un système d'adjudication ouverte, le service a été amélioré, les possibilités de corruption ont été réduites et l'on estime entre 10 et 15 %⁶ les économies réalisées. Même dans les cas où une initiative pleine et entière de ce type pourrait s'avérer difficile à mettre en œuvre, introduire certains principes des adjudications ouvertes⁷ et élaborer des normes en matière de données⁸ et d'orientations concernant les données relatives aux marchés publics qui doivent être mises à disposition du public, et la façon dont ces données doivent être partagées peuvent représenter un progrès dans la prévention de la corruption.

En parallèle, les pouvoirs publics pourraient avoir intérêt à œuvrer à différents niveaux (local, régional et national) pour aider la société civile à développer leur capacité de contrôle des adjudications ouvertes. L'organisation espagnole indépendante Civio (*Fundación Ciudadana Civio*)⁹ fournit un exemple de la façon dont la société civile peut contribuer à réduire l'opacité des procédures de marchés publics et à en détecter les irrégularités. En Ukraine, des partisans de la réforme issus des pouvoirs publics et de la société civile se sont alliés pour lancer la plateforme d'adjudications ouvertes ProZorro, au moyen de laquelle l'ensemble des contrats sont divulgués selon les normes d'accès libre aux données, de sorte que le public puisse les consulter. Cette plateforme aurait permis de réaliser des économies budgétaires de plus d'un milliard de USD en deux ans et des efforts sont actuellement mis en œuvre pour mettre en place une nouvelle version de celle-ci (DoZorro) qui permettrait aux citoyens

⁶ Open Contracting (2018), *The deals behind the meals: How open contracting helped fix Colombia's biggest school meal program* [en ligne]: <https://medium.com/open-contracting-stories/the-deals-behind-the-meals-c4592e9466a2>, dernière consultation le 7.6.2018.

⁷ Voir par exemple les principes généraux du partenariat pour des contrats ouverts [en ligne] <https://www.open-contracting.org/implement/global-principles/>, dernière consultation le 7.6.2018.

⁸ Le «Standard de Données sur la Commande Publique Ouverte» (Open Contracting Data Standard — OCDS) est considéré comme étant la meilleure pratique en matière d'accès libre aux données dans ce contexte <http://standard.open-contracting.org/latest/fr/>, dernière consultation le 7.6.2018.

⁹ <https://civio.es/en/>, dernière consultation le 7.6.2018.

de suivre la mise en œuvre des contrats, de signaler les problèmes éventuels et d'avoir accès à la réponse des pouvoirs publics¹⁰.

La promotion de la transparence fiscale peut également améliorer la manière dont les ressources publiques sont utilisées aux niveaux local et régional. Certains des principes mis en avant par l'Initiative mondiale pour la transparence fiscale (Global Initiative for Fiscal Transparency ou GIFT)¹¹ à l'échelon national pourraient être adoptés par les municipalités et par les collectivités territoriales afin d'endiguer la corruption¹². Ainsi, les collectivités locales et régionales devraient communiquer clairement les objectifs poursuivis et les résultats obtenus à partir des ressources allouées, en s'efforçant de divulguer les résultats attendus de leurs politiques en matière sociale, économique et environnementale. Les responsabilités et les rôles relatifs à la gestion des ressources publiques devraient être clairement répartis, dans la législation, entre les niveaux de gouvernement national et infranational. Les auditeurs devraient être indépendants des pouvoirs publics dont ils examinent les actes au regard de la loi et disposer d'un mandat légal et des ressources nécessaires. Leurs activités devraient également être soumises aux principes d'obligation de rendre compte et de transparence. Des outils tels que ceux créés dans le cadre de l'initiative OpenBudgets.eu¹³ ou par la Banque mondiale¹⁴ peuvent faciliter la tâche des administrations publiques et des ONG désirant promouvoir la transparence fiscale en tant que moyen de réduire la corruption.

Les collectivités locales et régionales pourraient tester leurs initiatives les plus ambitieuses en matière de transparence et d'obligation de rendre compte en premier lieu dans un secteur particulièrement problématique tel que celui de l'attribution de licences aux industries extractives (normes de l'EITI par exemple), les projets de construction bénéficiant d'un financement public ou la collecte des déchets. De la même façon, l'attribution de marchés publics étant habituellement l'activité publique la plus vulnérable à la corruption¹⁵, les collectivités locales et régionales pourraient avoir intérêt à concentrer sur celle-ci leurs efforts de renforcement des capacités en matière de lutte contre la corruption. Les risques d'atteinte à l'intégrité sont nombreux à chacune des étapes du cycle d'attribution des marchés publics (phases de présoumission, de soumission et de post-attribution). La stratégie de lutte contre la corruption en matière de marchés publics dans ces pays devrait établir des procédures organisationnelles, intégrer des mesures anticorruption dans le travail quotidien, œuvrer à sensibiliser les agents publics à tous les niveaux à la prévention et aux conséquences de la corruption, et suivre un processus actif de réévaluation à des fins d'amélioration continue¹⁶.

¹⁰ Voir note 59.

¹¹ GIFT (2018), «Detailed Explanation of High-Level Principles» <http://www.fiscaltransparency.net/expanded-version/>, dernière consultation le 7.6.2018.

¹² Voir par exemple l'expérimentation argentine GastoPublicoBahiaense.org qui a publié entre 2010 et 2016 des données de marchés publics provenant de la municipalité de Bahía Blanca. <http://blog.jazzido.com/2010/07/18/un-experimento-sobre-tecnologia-y-transparencia-gubernamental/>, dernière consultation le 7.6.2018.

¹³ <http://openbudgets.eu/tools/>, dernière consultation le 7.6.2018.

¹⁴ <http://boost.worldbank.org/tools-resources/topics/promoting-open-budgets/fiscal-transparency>, dernière consultation le 7.6.2018.

¹⁵ OCDE (2016), Prévention de la corruption dans les marchés publics, rapport de l'OCDE intitulé «Des politiques meilleures pour une vie meilleure», disponible sur <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/prevention-corruption-marches-publics.pdf>, dernière consultation le 7.6.2018.

¹⁶ Voir par exemple la stratégie anticorruption de l'agence fédérale autrichienne pour les marchés publics, <https://www.bbg.gv.at/english/about-the-fpa/>, dernière consultation le 7.6.2018.

Critères de référence et enseignements tirés de la région de la périphérie méridionale

Exemples de bonnes pratiques:

- ✓ **La réforme législative** (c'est-à-dire la loi sur les municipalités et la loi sur la décentralisation), **combinée à des projets centrés sur les communautés** (SDDP par exemple), peut bénéficier à la qualité de la gouvernance et de la prestation de services au niveau local mais, comme la Jordanie le démontre, il s'agit d'un processus à long terme tributaire tant des changements de mentalités que de la volonté politique.
- ✓ **La capacité à contrer la corruption exige des instruments à la fois institutionnels et législatifs.** En Tunisie, le contexte institutionnel (à savoir l'UNLUCC et l'INAI) et la législation anticorruption (à savoir la stratégie nationale anticorruption et la loi sur le droit à l'information) satisfont tous deux aux critères définissant les bonnes pratiques. La force de son agence dédiée à la lutte contre la corruption par rapport à celles des autres pays de la région réside dans le fait que les objectifs définis par la stratégie nationale sont appuyés par un plan d'action spécifique à court terme (c'est-à-dire pour 2017-2018). Les activités et les résultats peuvent ainsi être beaucoup plus aisément suivis par les tiers.
- ✓ **La transparence et la confiance du public augmentent simultanément à mesure que l'accès aux informations publiques est accordé gratuitement aux citoyens.** Le Maroc a récemment adopté une nouvelle loi réglementant l'accès aux informations publiques après avoir rejoint le partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP). De la même façon, en vertu de ses engagements pris dans le cadre de l'OGP, la Jordanie a mis en œuvre une série de réformes visant à renforcer la gouvernance électronique, la participation du public et la qualité de la prestation des services publics¹⁷. Au titre des engagements qu'elle a pris dans le cadre de l'OGP, la Tunisie a elle aussi mis en œuvre une série de réformes de la gouvernance locale en collaboration avec les citoyens et la société civile¹⁸. En Égypte, une série de portails en ligne relevant des pouvoirs publics favorisent également l'accessibilité des services publics tout en limitant les possibilités de malversations ou de traitement préférentiel.
- ✓ **L'une des méthodes permettant de faire progresser les critères de référence consiste à créer un environnement favorisant l'échange de bonnes pratiques.** C'est ce que font des associations professionnelles telles que l'Union des municipalités de Marmara, en Turquie. Les sessions spécifiques de formation des agents publics provenant de différentes collectivités locales et régionales mises en place en Turquie représentent un autre exemple de méthode susceptible de promouvoir la communication et les transferts de connaissances [par exemple l'Académie des administrations locales (*Yerel Yönetim Akademisi*, YYA)]. Les initiatives dirigées par le gouvernement central peuvent également être efficaces, ainsi que le montre l'Égypte avec le programme de développement participatif dans les zones urbaines (<http://egypt-urban.net>). Il existe aussi d'autres organes pertinents en matière de promotion de l'échange de connaissances au niveau international, tels que l'Organisation arabe de développement administratif (ARADO) (www.arado.org) ou le partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP) (www.opengovpartnership.org). Des donateurs internationaux tels que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Union européenne, les Nations unies ou la Banque mondiale soutiennent fréquemment de telles initiatives.

¹⁷ <https://www.opengovpartnership.org/countries/jordan>, dernière consultation le 7.6.2018.

¹⁸ <https://www.opengovpartnership.org/documents/tunisia-second-national-action-plan-2016-2018>, dernière consultation le 7.6.2018.

- ✓ **Les initiatives ascendantes sont souvent plus facilement adoptées et légitimées par les communautés locales.** Les guichets uniques pour la création d'entreprises en Égypte en sont un bon exemple: le Centre égyptien d'étude des politiques publiques vise à renforcer le pouvoir des entrepreneurs au moyen de l'application pour téléphone portable «Mashro3y» qu'il a lancée en coopération avec l'ambassade d'Allemagne au Caire. L'objectif principal de cette application est de fournir aux personnes désirant exercer une activité économique ou aux entrepreneurs déjà existants des informations concernant les prestataires de services financiers et non financiers. Le Centre s'est efforcé de diffuser cette application dans les gouvernorats égyptiens au moyen de conférences et de séminaires, ce qui a permis à «Mashro3y» de compter désormais 25 000 utilisateurs dans 27 gouvernorats égyptiens¹⁹.

Recommandations

1. La capacité des collectivités locales et régionales dans la région euro-méditerranéenne devrait être renforcée. Cela nécessitera un processus simultané (1) de renforcement de leurs liens avec les communautés locales, en développant à la fois leurs fonctions d'attribution (c'est-à-dire l'obligation de fournir des biens et des services) et leur base financière (c'est-à-dire leur aptitude à fournir des biens et des services), et (2) de création de contre-pouvoirs favorisant les comportements éthiques.
2. La décentralisation est importante dans la région car elle est susceptible de remédier à la grande défiance à l'égard des pouvoirs publics. La transparence est plus facile à réaliser à l'échelon local, et les projets sont davantage visibles pour les populations locales. Grâce au renforcement du pouvoir de l'échelon local, les citoyens peuvent participer davantage aux processus de délibération tandis que les agents publics peuvent être tenus responsables des résultats finaux de leurs actes.
3. Les autorités de lutte contre la corruption devraient coopérer avec les collectivités locales et régionales pour garantir une bonne gouvernance, en particulier en matière de mise en œuvre de mesures préventives susceptibles de favoriser les bonnes pratiques (par exemple la transparence ou la numérisation), plutôt que pour sanctionner les comportements contraires à l'éthique. Il est important de placer la prévention sous la responsabilité d'autorités distinctes afin de garantir leur indépendance et leur impartialité mais aussi de mettre en place de nouvelles collaborations entre les niveaux de gouvernement.
4. Les stratégies de numérisation des collectivités locales et régionales devraient viser à garantir tant la transparence et l'accessibilité que les interactions participatives avec les utilisateurs. Cette «coconception» ou «coproduction» des politiques et des services publics encouragerait les citoyens à s'appropriier les questions touchant à la communauté, renforcerait la légitimité de l'État et consoliderait leur confiance à l'égard des collectivités locales et régionales.
5. Pour que ces dernières soient capables d'opérer des changements concrets, leurs budgets devraient être augmentés, ce qui encouragerait le développement de la capacité de recouvrement des impôts tirés des investissements et des projets de développement et renforcerait la responsabilité à l'égard de la qualité des biens et des services fournis.

¹⁹ Centre égyptien d'études des politiques publiques (2017), Reforming the business climate and micro, small and medium sized enterprises in Egypt, Policy Paper Series [en ligne]
<http://ecpps.org/attachments/article/1328/Information%20and%20the%20digital.pdf>, dernière consultation le 7.6.2018.

6. L'éducation revêt une importance capitale pour les jeunes: partant, l'information sur les inconvénients de la corruption devrait faire partie des programmes scolaires. Éduquer les jeunes à l'école et au sein de la famille pourrait constituer la principale mesure préventive, ce qui contribuerait à dépasser la culture ambiante et à changer les mentalités.
7. À l'échelon national, il est important d'améliorer la transparence ainsi que la rapidité des systèmes judiciaires, étant donné qu'ils sont le dernier pouvoir de sanction.

Suggestions au vu des problèmes spécifiques aux différents pays:

- ✓ Utiliser des systèmes électroniques pour la sélection des bénéficiaires de certains services publics davantage sujets aux échanges préférentiels (suggestion provenant de l'Égypte, du Maroc et de la Tunisie)
- ✓ Prévoir un système indépendant de contrôle des collectivités locales et régionales ou de certaines fonctions essentielles assurées par celles-ci dans l'attribution de marchés publics et dans la prestation de services (suggestion provenant de la Turquie)
- ✓ Installer des caméras de surveillance dans les locaux administratifs accueillant le public au quotidien afin de réduire la petite corruption (suggestion provenant du Maroc)
- ✓ Former les agents du service public aux comportements éthiques et aux mesures de lutte contre la corruption (dénonciation des abus par exemple) (suggestion provenant de la Tunisie et de l'Égypte)
- ✓ Instaurer une procédure budgétaire participative à l'échelon local (suggestion provenant de la Tunisie et de la Turquie)
- ✓ Rendre publiques les séances des conseils et réunions de délibération au niveau des collectivités locales et régionales (suggestion provenant d'Israël)
- ✓ Sensibiliser les citoyens et les ONG locales aux causes, aux formes et aux effets de la corruption au moyen de campagnes spécifiques (suggestion provenant d'Israël)
- ✓ Faire contrôler par des tiers (des ONG par exemple) les appels d'offres et les dépenses publiques à l'échelon local (suggestion provenant de la Turquie)