

PREMIÈRE ÉDITION

LA  
DÉMOCRATIE  
AU-DELÀ DES  
URNES

# Open Government Partnership Rapport Mondial

Open  
Government  
Partnership



---

# Remerciements

## Sanjay Pradhan, Président-directeur général

### Collaborateurs du personnel

- Equipe principale
  - Sandy Arce, Administratrice du programme
  - Renzo Falla, Agent de recherche principal
  - Joseph Foti, Rédacteur en chef
- Données
  - Katrina Galang
  - Jessica Hickle (également auteure collaboratrice)
  - Peter Tuths
- Communications et publication sur le Web
  - Stephanie Bluma
  - Jessica Monaco
- Recherche et concept
  - Équipe et chercheurs du MEI et Panel d'experts internationaux
  - Munyema Hasan

### Rédacteurs collaborateurs et recherche

- V-Dem Institute: Michael Bernhard, Anna Luehrmann, Valeriya Mechkova
- Brian Banks
- Craig Fagan
- Lotte Geunis
- Raymond Weyandt

### Réviseurs et rédacteurs

- Anna K. Brown
- Doug Curry
- Amalia Pleake-Tamm

## Graphisme

- Création et concept: Atlantic 57 – Russell Gossett, Lauren Moore, Alex Reade, David Somerville
- Mise en page et publication: Jenna Park, Nicol Regan, Richard Scott, Llanco Talamantes, Skylar Yesair

## Traduction

- Français: Alexandra Mathieu, n+1 Language Services, Jean-Gabriel Piette
- Espanol: Alejandra Calzada Vázquez Vela, Andreina Pérez Rodríguez

## Conseillers en matière de données

- Carlos Iglesias, Web Foundation
- Joseph Kraus, ONE Campaign
- Liz McGrath, Natural Resources Governance Institute
- Fernando Perini, International Development Research Council

## Grâce au généreux soutien de

- Centre de recherches pour le développement international, Canada
- Department for International Development, Royaume-Uni
- Autres donateurs et membres contributeurs

## Remerciements particuliers

- Joseph Powell
- Tonusree Basu
- Stefano Pizzicannella, le gouvernement d'Italie
- Le gouvernement du Canada
- Le gouvernement l'Argentine

- Examineurs (à l'interne et à l'externe)
- Producteurs de données sur la gouvernance, sans qui rien n'aurait été possible:
  - Alicia Evangelides, World Justice Project
  - Tax Justice Network, Financial Transparency Index Team
  - Open Data Barometer
  - Freedom House
  - Centre for Law and Democracy
  - Varieties of Democracy (V-Dem) Institute
  - Global Indicators of Regulatory Governance team, World Bank
  - Jamison Crowell, Open Data Watch
  - Warren Krafchik and Vivek Ramkumar, International Budget Partnership

## Examineurs supplémentaires

- Examineurs: Pilar Avello, Kizito Byenkya, Sandra Colliver, Mukelani Dimba, Sebastiana Etzo, Katerina Hadzi-Miceva Evans, Richard Gine, Michael Hamilton, Gavin Hayman, Waltraud Heller, Kirk Herbertson, Charlie Holt, Hera Hussein, Alejandro Jimenez, Charles Kenny, Andres Knobel, Brian Levy, Marie Lintzner, Jeff Lovitt, Marion Mondain, Georg Neumann, Muriel Poisson, Rowan Reid, Nicholas Robinson, Douglas Rutzen, Patricia Scheid, Dan Spealman, Sarah Steingruber, Courney Tolmie, Tom Wright, Ana Zbona
- Peter Chapman, Carole Excell, Jan Gondol, Florencia Guerzovich
- Michael Jarvis, Transparency and Accountability Initiative
- Ruth Levine and Alfonsina Peñalosa, Hewlett Foundation
- Rakesh Rajani





---

# Table des matières

## Volume I

Avant-propos du président-directeur général.....	10
Résumé.....	11
Résultats collectifs : Gouvernement ouvert et PGO.....	27
Domaines prioritaires de la réforme : Des innovations aux normes.....	46
L'espace civique.....	55
La liberté d'association.....	61
Liberté de réunion.....	89
Défendre les activistes et les journalistes.....	115
Initiatives de lutte contre la corruption.....	142
Processus ouvert d'octroi de contrats.....	144
Propriété effective.....	168
Services publics.....	198
Eau, assainissement et hygiène.....	198
Santé.....	226
Éducation.....	256



---

# Liste des figures

## Résultats collectifs

Figure 1 : Les élections s'améliorent et les libertés fondamentales reculent 2007-2017

Figure 2 : Responsabilité diagonale et autres institutions démocratiques

Figure 3 : Diminution de la mortalité infantile chez les sociétés les plus ouvertes par opposition aux sociétés les plus fermées

Figure 4 : Le lien entre la transparence et la responsabilité

Figure 5 : Tendances mondiales en matière d'ouverture gouvernementale dans les pays du PGO et ceux qui n'en font pas partie

Figure 6 : Les pays du PGO vivent un déclin des libertés civiles.

## Domaines prioritaires de la réforme

Figure 1 : Les pays du PGO surpassent ceux qui n'en font pas partie sur le plan de l'ouverture gouvernementale

Figure 2 : Comparaison de la force des engagements du PGO avec les indicateurs de rendement de tierces parties, par domaine politique

## L'espace civique

### La liberté d'association

Figure 1 : La plupart des pays du PGO qui font face à des problèmes notables concernant la liberté d'association manquent d'engagements pertinents.

Figure 2 : La majorité des pays du PGO a des restrictions minimales ou inexistantes sur les entrées et sorties des OSC.

Figure 3 : Une minorité des pays du PGO exerce un peu de répression envers les OSC, mais la plupart des pays ne le font pas.

Figure 4 : La liberté d'association pour les organisa-

tions syndicales dans les pays du PGO est souvent restreinte

Figure 5 : La liberté pour les droits de la personne et la gouvernance sont sans contraintes et comportent des attentes notables

Figure 6 : Les experts disent que les gens peuvent librement se joindre à des organisations politiques dans la majorité des pays du PGO

Figure 7 : La perception du public sur la capacité à se joindre à une organisation politique est moins optimiste dans les pays du PGO

Figure 8 : Les experts affirment que dans la majorité des pays du PGO, les gens peuvent s'unir pour adresser des pétitions au gouvernement

Figure 9 : Le grand public estime que la liberté de pétition est forte dans les pays du PGO, à quelques exceptions près

Figure 10 : Dans presque tous les pays du PGO, on n'empêche presque jamais les femmes de participer à des organisations de la société civile

### Liberté de réunion

Figure 1 : Despite many notable issues with freedom

Figure 1 : Malgré de nombreux problèmes liés à la liberté de réunion, peu de pays membres ont pris des engagements en la matière.

Figure 2 : Plusieurs pays du PGO sont confrontés à des restrictions à la liberté de réunion

Figure 3 : Dans certains pays du PGO, on craint des représailles en cas de participation à des manifestations non violentes

Figure 4 : Dans de nombreux pays du PGO, on a l'impression que la police réagit de manière excessive aux manifestations non violentes

Figure 5 : Dans la plupart des pays du PGO, les gens estiment qu'ils peuvent assister librement aux réunions communautaires.



Les points de contact des gouvernements du PGO propose de créer conjointement un modèle tridimensionnel de gouvernement ouvert.

### **Défendre les activistes et les journalistes**

Figure 1 : Un petit nombre de pays membres du PGO éprouvant des problèmes de liberté d'expression ont entrepris des engagements.

Figure 2 : La plupart des pays du PGO éprouvent des problèmes d'enquête et de suivi des droits de la personne, mais peu d'entre eux ont appliqué leur plan d'action pour résoudre le problème

Figure 3 : Dans de nombreux pays membres du PGO, les journalistes sont la cible de harcèlement grave

Figure 4 : Certains pays membres du PGO sont moins propices à l'indépendance des médias

Figure 5 : Dans une vaste minorité des pays du PGO, les particuliers qui expriment des opinions politiques craignent de faire l'objet d'une surveillance et de représailles

Figure 6 : Dans la plupart des pays du PGO, les organisations de la société civile peuvent s'exprimer contre le gouvernement sans crainte de représailles

Figure 7 : Dans la plupart des pays membres du PGO, les institutions visant les droits de la personne ne réagissent pas rapidement aux abus

Figure 8 : Dans la plupart des pays membres du PGO,

les correctifs contre les abus aux droits de la personne ne sont pas appliqués rapidement

### **Initiatives de lutte contre la corruption**

#### **Processus ouvert d'octroi de contrats**

Figure 1 : De nombreux engagements en matière de contrats ouverts du PGO concernent les infrastructures

Figure 2 : Les experts des pays membres du PGO considèrent que les procédures d'appel d'offres pour les travaux publics sont plus ouvertes que celles du secteur de la santé publique

Figure 3 : La plupart des engagements en matière de contrats ouverts sont axés sur la divulgation d'informations

Figure 4 : La plupart des pays OGP publient des données sur les contrats, mais la lisibilité par machine reste un défi

Figure 5 : Peu de pays PGO respectent les éléments clés de la divulgation de données ouvertes en ce qui concerne les contrats



## Propriété effective

Figure 1 : La plupart des membres du PGO n'ont pas pris d'engagements sur la propriété véritable

Figure 2 : Peu de pays du PGO publient des renseignements sur la propriété véritable des entreprises

Figure 3 : La plupart des pays du PGO ne disposent pas actuellement de lois sur l'enregistrement des propriétaires réels

Figure 4 : La plupart des pays du PGO (dotés de lois sur l'enregistrement) disposent d'un seuil de propriété de 25 % à atteindre pour être considérés comme étant un propriétaire réel

Figure 5 : La mise à jour et la divulgation des informations sur la propriété représentent des contraintes majeures dans les pays du PGO

Figure 6 : Les taux de transparence relative à la propriété effective observés parmi cinq types d'entités juridiques dans les pays du PGO sont faibles

## Services publics

### Eau, assainissement et hygiène

Figure 1 : La plupart des pays du PGO disposent de données sur l'accès à l'eau potable, mais manquent de données en séries chronologiques et de données localisées

Figure 2 : La plupart des pays du PGO disposent de données sur l'accès à l'assainissement amélioré, mais manquent de données en séries chronologiques et de données localisées

Figure 3 : Une minorité des pays du PGO étudiés publient et suivent les plans nationaux d'eau, d'assainissement et d'hygiène

Figure 4 : Plus de la moitié des pays du PGO interrogés publient certaines dépenses par sous-secteur du WASH, mais moins d'un quart d'entre eux publient les rapports des gouvernements et d'APD

Figure 5 : Les données pertinentes sont publiées et utilisées dans environ la moitié des pays prenant part au PGO. Elles servent notamment à la prise de décision. L'utilisation des données sur l'assainissement

accuse un retard par rapport à celles sur l'eau

Figure 6 : La plupart des pays du PGO étudiés publient des plans pour atteindre les populations vulnérables

Figure 7 : La plupart des plans de financement n'ont pas de moyens précis pour cibler les populations vulnérables

Figure 8 : Presque tous les pays du PGO étudiés ont des règles de participation du public à la planification et au suivi

Figure 9 : Très peu de pays du PGO ont eu des niveaux élevés de participation aux processus décisionnels WASH

## Santé

Figure 1 : La majorité des bureaux nationaux des statistiques des pays du PGO publient des données récentes sur les établissements de santé (lits d'hôpitaux, budgets, personnel), mais elles sont rarement décomposées ou accessibles sur des périodes de temps plus longues

Figure 2 : Peu d'offices nationaux des statistiques de pays du PGO publient des données complètes sur la vaccination, la prévention des maladies et le maintien de la santé

Figure 3 : Environ un quart des offices nationaux des statistiques de pays du PGO publient des données complètes sur les santés reproductive, maternelle, néonatale et infantile. Elles sont rarement ventilées. Il n'est pas non plus disponible dans le temps.

Figure 4 : L'Afrique et l'Asie-Pacifique publient des données nationales en matière de planification et de suivi de la couverture sanitaire plus fréquemment que les autres régions

Figure 5 : Des pays du PGO, environ un tiers d'entre eux n'ont pas de processus d'appel d'offres ouverts, un tiers a des processus d'appel d'offres imparfaits et un tiers a des processus d'appel d'offres équitables

## Éducation

Figure 1 : L'investissement dans l'éducation apporte des avantages aux individus, aux familles, aux commu-

nautés et à la société

Figure 2 : Peu d'ONS de pays du PGO sont reliés aux données sur les résultats éducatifs

Figure 3 : Peu d'ONS de pays du PGO sont reliés aux données sur les établissements éducatifs

Figure 4 : L'absence de données en général est le plus grand obstacle pour obtenir des données sur les résultats des élèves ventilées par sexe

Figure 5 : Les données sur les résultats de l'éducation ventilées par type d'école (public, privé, religieux) sont largement indisponibles dans les pays du PGO



# CEO's Foreword

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) était fondé sur la conviction que l'exercice de la démocratie ne doit pas se limiter qu'aux urnes, mais qu'il doit plutôt être pratiqué quotidiennement par les citoyens qui façonnent et supervisent les politiques qui touchent leur vie.

À cette fin essentielle, le Partenariat habilite les défenseurs des intérêts des citoyens, notamment le gouvernement et la société civile, à créer ensemble des plans d'action. Les gouvernements s'engagent publiquement à des réformes concrètes rendant le gouvernement plus ouvert, participatif et sensible aux citoyens. Dans un tel contexte, les citoyens et la société civile s'engagent à façonner et à superviser les gouvernements entre et au-delà des élections. Il y a une responsabilisation par le mécanisme d'évaluation indépendant du PGO qui évalue publiquement si un gouvernement a mis en œuvre des mesures de transparence comme il a été promis.

De cette façon, la plateforme du PGO a fourni de nouveaux outils aux démocraties pour qu'elles deviennent plus ouvertes et plus axées sur le citoyen. En huit ans, le PGO est devenu un mouvement de réformateurs avant-gardistes pour des gouvernements ouverts. De nos jours, 79 pays et un nombre croissant de collectivités locales, représentant plus de deux milliards de personnes, se sont joints au PGO, accompagnés des leaders de la société civile.

Le Rapport mondial du PGO : La démocratie au-delà des urnes illustre à la fois le travail individuel et collectif de ce réseau vraiment unique de citoyens champions. Ce rapport, le premier du genre, fournit une évaluation honnête de près d'une décennie de données et de stratégies gouvernementales ouvertes.

Il est important de noter que les leçons tirées des pages qui suivent constituent une ressource essen-

tielle pour tout réformateur ou militant qui cherche à repousser les frontières d'un gouvernement ouvert. Les efforts futurs s'appuieront autant sur les domaines de croissance et d'amélioration en cours que sur les pratiques exemplaires.

Les prochaines étapes du Partenariat sont cruciales. De la Hongrie à la Tanzanie, en passant par la Turquie et la Russie et au-delà, y compris dans de nombreuses démocraties établies, de nouvelles attaques contre les institutions de surveillance, les médias et la société civile, ainsi que les menaces numériques émergentes qui répandent la désinformation et manipulent l'opinion publique, érodent les procédures de poids et contrepoids traditionnelles.

Les défis auxquels nous sommes confrontés sont importants, mais notre parcours est clair. La vision et le travail inlassable présentés dans ces pages fournissent un guide pour les réformateurs du monde entier.

Nous avons appris que le succès de la gouvernance démocratique doit être défini différemment. Il faudra regarder au-delà des urnes. Et, surtout, cela signifiera de passer d'une intention commune à faire en sorte que la promesse de la démocratie, ainsi que les nombreux efforts audacieux déployés pour la renforcer et la faire progresser, deviennent la norme.



Sanjay Pradhan  
Chief Executive Officer  
Open Government Partnership



Rapport mondial du PGO

# Résumé



**L**a promesse de la démocratie est souvent définie par les urnes, où les citoyens déterminent qui représentera leurs intérêts auprès du gouvernement. Trop souvent, cependant, cette promesse s'évanouit dans les faits. Dans beaucoup trop de pays, les citoyens considèrent que leurs gouvernements élus sont déconnectés et insensibles à leurs besoins, ou qu'ils sont corrompus et obnubilés par des intérêts particuliers.

En ce sens, on assiste à une nouvelle vague d'autoritarisme. Toutefois, cette vague est différente des précédentes : elle est plus progressive et moins directe que par le passé. Aujourd'hui, les atteintes à la démocratie proviennent moins souvent de vols de votes ou de coups d'État; elles proviennent de menaces persistantes contre les militants et les journalistes, contre les médias et contre la primauté du droit.

Elles viennent de l'extérieur du processus électoral et notre réponse doit s'y trouver aussi. Le problème et la solution se trouvent tous deux « au-delà des urnes ».

Telle est la mission unique du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO): un moyen simple, mais stratégique pour la société civile et les réformateurs au sein des gouvernements d'unir leurs forces, de s'engager dans des réformes pour ouvrir le gouvernement et de veiller ensemble à ce que nos institutions publiques travaillent pour leurs citoyens et non pour elles-mêmes.

Depuis sa création, il y a huit ans, ce sont 79 pays, un nombre croissant de collectivités locales représentant plus de deux milliards de personnes et des milliers d'organisations de la société civile, qui ont rejoint les rangs du PGO. Ensemble, ils ont pris plus de 3 800 engagements de réforme dans plus de 100 plans d'action biennaux.

Mais des questions demeurent : Ces engagements donnent-ils des résultats? Visent-ils les enjeux les plus pressants de notre société? Mènent-ils à une gestion publique plus collaborative et plus responsable? Mènent-ils à une gestion publique plus collaborative et plus responsable?



---

## L'état des pratiques de gouvernement ouvert

Pour répondre à ces questions, le PGO publie sa première évaluation exhaustive de l'état des pratiques de gouvernement ouvert. Ce rapport fournit une évaluation approfondie et honnête des progrès réalisés par les pays membres du PGO au cours des sept premières années du partenariat. Le rapport examine un grand nombre de données sur la gouvernance dans le monde, tenant compte des multiples dimensions de la démocratie et de l'ouverture, en se penchant plus particulièrement sur trois types d'avancées et les prochaines étapes :

- 1. Résultats collectifs** : Progrès réalisés collectivement par les pays du PGO sur la base d'indicateurs globaux d'ouverture
- 2. Sphères prioritaires** : Avancées des pays du PGO dans trois sphères clés : l'espace civique en tant que pilier essentiel, les initiatives de lutte contre la corruption et la prestation de services publics
- 3. Pages des membres** : Récits des progrès réalisés par les différents pays membres dans le cadre de leurs plans d'action et par rapport aux principaux indicateurs d'ouverture, mesurés par des indicateurs tiers

“Les citoyens de Madrid votent sur le budget de la ville dans le cadre de l'initiative Décider Madrid.” Photographie du PGO



Les membres du Jogbahn Clan se familiarisent avec les droits fonciers de l'Institut du Développement Durable (SDI, acronyme anglais).

## Résultats collectifs : Données probantes sur les résultats

Ce rapport, qui fournit un contexte important pour ces évaluations, examine les données sur l'incidence des pratiques de gouvernement ouvert pour déterminer si elles mènent à de meilleurs résultats socioéconomiques.

Les recherches axées sur l'impact économique de la transparence indiquent des progrès constants. Les données montrent qu'il existe une forte corrélation entre l'amélioration de la transparence de politiques pertinentes et de meilleurs résultats économiques — hausse des investissements directs étrangers, accroissement du volume du commerce bilatéral, amélioration des cotes de crédit. En 2018, les données ouvertes ont contribué à générer plus de 52 milliards d'euros pour l'Union européenne. En outre, on estime que la réutilisation des données ouvertes en 2016 a permis de créer près de 75 000 emplois, et une étude des pays du G20 a révélé que la valeur ajoutée économique mondiale des données ouvertes est de 2,6 billions de dollars US.

De plus, les recherches menées dans le cadre de ce rapport sur l'impact à long terme de la libre association, des médias libres et indépendants et de l'engagement du gouvernement auprès des citoyens — appelé « responsabilité diagonale » — montrent qu'ils sont également associés à de meilleurs résultats

socioéconomiques (mortalité infantile, espérance de vie, années d'éducation, croissance économique [lorsque les élections sont également fortes], réduction des inégalités).

Les données révèlent que l'ouverture fonctionne mieux lorsqu'elle fait partie d'un écosystème plus vaste de responsabilisation et de capacité gouvernementale, et encore mieux lorsqu'il y a des élections plus saines et des poids et contrepoids plus forts. Les institutions démocratiques se renforcent mutuellement. Lorsque les systèmes électoraux sont robustes, la société civile et une presse libre parviennent plus efficacement à informer les électeurs. Par conséquent, les électeurs sont plus susceptibles d'accroître la pression sur les élus pour obtenir des résultats. De plus, la transparence a un effet plus marqué dans les pays à revenu intermédiaire et élevé, et quand la fonction publique est compétente et impartiale.

### Faire participer les citoyens aux décisions : Responsabilisation intentionnelle

Un gouvernement ouvert, c'est bien plus que de la transparence. L'information transparente doit être utile, utilisable et utilisée pour influencer le comportement

du gouvernement. L'une des conclusions générales du présent rapport est que de nombreux engagements, en particulier dans les services publics, supposent que la divulgation d'information se traduira par une amélioration de l'efficacité, de la réactivité ou de la reddition de comptes. Plus des deux tiers des engagements du PGO comportent certains éléments de transparence. Moins d'un tiers d'entre eux mentionnent la reddition de comptes. De ce nombre, près de la moitié ne décrivent pas les moyens concrets d'assurer la reddition de comptes, que ce soit par la participation des citoyens à la surveillance, les tribunaux, les vérifications ou les mécanismes de plainte.

Il s'agit essentiellement d'engagements de reddition de comptes « opaques » où il y a des intrants (en l'occurrence, de l'information), des processus indéfinis et, peu après, la reddition de comptes. En revanche, il y a des réformes « transparentes » où l'information est divulguée et où les membres du public disposent d'un canal (ou de canaux) clair(s) pour informer, persuader ou convaincre le gouvernement d'agir.

En clarifiant qui rendra davantage de comptes à qui et de quelle manière (par quels canaux), les engagements envers le PGO et les réformes pour un gouvernement ouvert auront un impact accru. Plus précisément, les engagements en matière de transparence devraient énoncer les cas d'utilisation de l'information nouvellement divulguée : qui rend des comptes, et à qui, si l'information est divulguée? Dans la mesure du possible, ces engagements devraient énoncer une théorie des canaux par lesquels la transparence sera assurée : Le marché? Les occasions de participation? Les tribunaux? Pendant les campagnes électorales? Et, s'il y a lieu, existe-t-il un environnement favorable dans lequel les gens peuvent utiliser l'information sans risque pour critiquer les fonctionnaires ou pour changer de fournisseur de services?

## Le PGO opère

Les transformations les plus profondes que l'ouverture apporte aux gouvernements se mesurent souvent en décennies, plutôt qu'en mois ou en années. Cela dit, nous pouvons examiner les premiers résultats à l'aide des données recueillies pour le présent rapport. Reflétant une base de données de douzaines d'indica-

teurs provenant de sources tierces dans cinq dimensions (espace civique, initiatives de lutte contre la corruption, élaboration de politiques ouvertes, accès à l'information et transparence budgétaire), ce rapport compare les 42 pays membres du PGO depuis plus de cinq ans aux pays non membres. Dans chacune des cinq dimensions et dans les douze sous-domaines, les pays membres du PGO ont obtenu de meilleurs résultats que les pays non membres.

En outre, une comparaison des critères d'admissibilité des pays membres du PGO depuis plus de cinq ans avec celles des pays non membres révèle ce qui suit :

- Les pays membres du PGO ont commencé et terminé avec des scores élevés dans les quatre domaines d'admissibilité au partenariat : transparence budgétaire, accès à l'information, divulgation des actifs et participation civique.
- Il y avait consensus mondial pour l'adoption de lois sur l'accès à l'information et la divulgation des actifs.
- Il y avait désaccord mondial au sujet des exigences relatives aux budgets ouverts. Alors que presque tous les pays du PGO ont obtenu des scores parfaits dans cette sphère entre 2017 et 2018, de nombreux autres pays dans le monde ont reculé.
- On constate un recul parallèle troublant des libertés civiles dans les pays membres et non membres du PGO. Les scores des pays du PGO ont moins baissé en termes relatifs que la moyenne des pays non PGO, et pourraient « surpasser un marché baissier » sur le chapitre de l'ouverture. Cependant, la régression représente toujours une menace fondamentale pour l'ouverture gouvernementale, à laquelle les pays du PGO doivent s'attaquer de manière proactive dans leurs plans d'action.





“Le directeur d'une école mongole parle à un élève et à sa mère.” Photographie du PGO

## Sphères prioritaires

Le rapport aborde certains thèmes en profondeur. Dans le cadre de ce premier rapport mondial, voici les thèmes abordés : (i) l'espace civique, qui constitue une préoccupation fondamentale en raison du recul démocratique mentionné ci-dessus, demeure une priorité vitale pour les pays du PGO; (ii) la lutte contre la corruption, où le processus ouvert d'octroi de contrats et la transparence de la propriété véritable sont des domaines émergents dans lesquels les pays du PGO peuvent passer de l'innovation aux normes (comme ce fut le cas pour l'accès à l'information, la divulgation des actifs, et les budgets ouverts); et (iii) la prestation de services publics, en particulier l'éducation, l'eau, l'assainissement et la santé, qui peuvent avoir un impact concret sur la vie des citoyens, mais aussi constituer des créneaux à cultiver et à enrichir.

### Espace civique : Érosion des fondations de l'ouverture gouvernementale

L'espace civique est le pilier d'un gouvernement ouvert et membre du PGO. Pourtant, comme l'indique le rapport, les libertés civiles (au cœur de l'espace civique) subissent une érosion constante, même dans les pays membres du PGO. Un rapport du PGO de 2018 a constaté que près de la moitié des pays du PGO connaissaient des problèmes touchant les libertés fondamentales de rassemblement, d'associa-

tion et d'expression, ainsi que les droits fondamentaux qui garantissent la transparence, la participation et la reddition de comptes. Parallèlement, très peu de ces pays appliquaient leurs plans d'action du PGO pour résoudre ces problèmes.

Le rapport examine en détail trois aspects particuliers de l'espace civique : la libre association, la liberté de réunion et la défense des activistes et des journalistes.

- **Liberté d'association** : Alors que la plupart des pays du PGO bénéficient d'un solide cadre juridique et pratique pour la liberté d'association, 40 % connaissent des difficultés notables. On observe une tendance à imposer des restrictions aux organismes du secteur associatif, y compris des lois, des règlements et des pratiques restrictives, ainsi que des barrières à l'accès, des restrictions financières et des réductions de financement. Les engagements pris dans les pays du PGO portent sur les barrières à l'entrée (El Salvador), la facilité opérationnelle (Canada) et l'accès au financement (Ukraine, Bulgarie et Lettonie). Dans l'ensemble, cependant, seuls cinq pays confrontés à des problèmes de liberté d'association ont adopté des engagements ambitieux, tels qu'évalués par le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI, pour Independent Reporting Mechanism). Le rapport décrit un programme pour aller de l'avant, notamment des lois et des pratiques visant à limiter ou à éliminer les restrictions de fait et

de droit, faciliter les opérations et promouvoir des mécanismes et du financement pour la viabilité.

- **Liberté de réunion :** La liberté de réunion est un fondement de la démocratie, permettant aux gens de collaborer, d'attirer l'attention sur les problèmes et d'obtenir des réponses. Environ la moitié des pays du PGO ont des difficultés, mais pas d'engagements, dans ce domaine. Des données indépendantes montrent qu'entre un tiers et la moitié des pays du PGO subissent une ingérence notable dans le droit à la liberté de rassemblement pacifique. En parallèle, entre un tiers et la moitié des pays du PGO obtiennent de bons résultats. Il s'agit toutefois de la sphère où les engagements sont les moins nombreux dans l'ensemble du PGO. Cela conduit à penser qu'il y a beaucoup de place pour le leadership, la participation politique et un écosystème sain pour la société civile. Les membres du PGO pourraient promouvoir des politiques et des pratiques applicables dans cinq domaines : (i) notification et permis; (ii) appareil policier; (iii) criminalisation et sanctions; (iv) activités numériques et en ligne; et (v) acteurs non gouvernementaux.
- **Défense des activistes et des journalistes (liberté d'expression) :** Sans activistes et journalistes, le potentiel de transparence et de participation pour aboutir à la responsabilisation est gravement affaibli. Partout dans le monde, des activistes sont toujours confrontés au harcèlement, à la stigmatisation, à la détention et à la violence. Dans quatre pays membres du PGO sur cinq, les journalistes font état de harcèlement. Dans 50 pays du PGO, les enquêtes et les poursuites pour crimes contre les activistes et les journalistes sont insuffisantes. Si la majorité des pays du PGO jouissent d'une position relativement forte en matière de liberté d'expression pour le secteur associatif et les individus, il subsiste des contraintes importantes dans plus de 40 % des pays du PGO. Quarante-vingt-dix pour cent des pays qui ont des problèmes dans cette sphère n'ont pas d'engagements pertinents dans leurs plans d'action. Onze pays se sont engagés à renforcer les institutions des droits de l'homme, à surveiller et à respecter les recommandations des conventions internationales des droits de la personne et à protéger les activistes, les journalistes et les défenseurs des droits fondamentaux contre le harcèlement. Sept d'entre eux ont des engagements

considérés comme « ambitieux » selon le MÉI (p. ex. Colombie, Norvège, Croatie). Le rapport trace les grandes lignes d'un programme d'action dans cette sphère.

## Lutte contre la corruption : Normes mondiales émergentes

Le rapport se concentre spécifiquement sur deux domaines émergents pour lutter contre la corruption politique et améliorer l'efficacité du gouvernement : le processus ouvert d'octroi de contrats et la transparence de la propriété véritable. Les membres du PGO ont été les premiers à adopter des politiques de propriété véritable et des normes relatives au processus ouvert d'octroi de contrats, contribuant ainsi à lancer une première vague d'innovation. Bien que ces deux pratiques ne se soient pas encore mondialisées, elles figurent dans un nombre croissant de plans d'action du PGO et promettent un impact profond.

L'analyse des réformes et des entrevues avec les réformateurs qui y travaillent soulève un certain nombre de questions transversales. D'abord, les responsables de la mise en œuvre font mieux lorsqu'ils mobilisent les utilisateurs dès le départ, cernent les moyens par lesquels les gens peuvent enregistrer des plaintes ou signaler des activités suspectes, améliorent la qualité des données (y compris la régularité et la mise à jour), et mettent en œuvre des normes sur les données libres et assurent leur interopérabilité avec d'autres ensembles de données.

- **Processus ouvert d'octroi de contrats :** La corruption dans les marchés publics peut entraîner une réduction de la valeur des contrats allant jusqu'à 15 % (selon les estimations). Il est avéré que le processus ouvert d'octroi de contrats, qui combine la divulgation des contrats avec la participation, le suivi et la surveillance, permet de réaliser des économies fiscales, de réduire la corruption et d'accroître la participation des entreprises, y compris les petites et moyennes entreprises (p. ex. en Ukraine). Quarante-six gouvernements ont pris des engagements relatifs au processus ouvert d'octroi de contrats. Toutefois, pour obtenir des résultats, le processus ouvert d'octroi de contrats exige l'adoption d'une approche sectorielle axée sur les problèmes, l'engagement des citoyens, l'amélioration de la qualité des données (données
- Continued on page 10*



# Innovations en matière de gouvernement ouvert par section

## SPHÈRE

### ESPACE CIVIQUE

<b>Liberté d'association</b>	La Lettonie renforce ses organisations de la société civile sur plusieurs décennies au moyen de multiples plans d'action de PGO.
	La Serbie veille à ce que le financement des organisations de la société civile soit durable et, lorsqu'il s'agit d'un financement public, totalement impartial.
	La réduction des formalités administratives et la lutte contre la corruption influencent la santé de la société civile en Ukraine.
	Les lois européennes sur le lobbying établissent un équilibre entre le droit de participer à l'élaboration des politiques et la liberté d'association.
	Les organisations de la société civile ougandaise et nigériane se mobilisent pour que les lois contre le financement du terrorisme ne paralysent pas la société civile.
	En Afrique de l'Est, des restrictions à la liberté d'association rendent plus difficile le traitement du VIH.
<b>Liberté de réunion</b>	Les gouvernements peuvent améliorer la liberté de réunion grâce à une liste de contrôle élaborée par le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association de l'ONU.
	La participation des citoyens à l'établissement des itinéraires des défilés publics en Irlande du Nord vise à assurer la sécurité publique tout en protégeant la liberté de réunion.
	Les organisations de la société civile en Ouganda ont créé un fonds d'intervention pour protéger les manifestants arrêtés.
	Les organisations de la société civile ont utilisé les lois sur l'accès à l'information pour obtenir et évaluer les protocoles des corps policiers dans sept pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est.
	Des organisations internationales, y compris des associations du secteur privé, élaborent des normes pour mieux protéger les rassemblements pacifiques.
<b>Défense des activistes et des journalistes</b>	Des militants s'emploient à protéger les activistes et les journalistes contre les poursuites visant à décourager la participation publique (poursuites-baillons).
	L'Irlande a pris des mesures dans son plan d'action pour protéger les dénonciateurs.
	La Colombie a divulgué ses dossiers sur les violations des droits de la personne commises dans le passé.
	Le Mexique a permis l'accès à ses registres de détentions.
	La Serbie a commencé à enquêter sur l'assassinat de journalistes, ce qui a incité le Monténégro voisin à prendre des mesures similaires.

## INITIATIVES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

<p><b>Processus ouvert d'octroi de contrats</b></p>	<p>La Colombie a économisé sur les programmes de repas scolaires grâce au processus ouvert d'octroi de contrats.</p> <p>Le Nigéria adopte la Norme relative aux données sur l'octroi de contrats ouverts.</p> <p>Le Honduras et le Malawi ont recours au processus ouvert d'octroi de contrats dans le domaine de l'infrastructure pour obtenir un meilleur rapport qualité-prix.</p> <p>L'Ukraine a fait appel à des utilisateurs de données sur l'octroi de contrats pour en faciliter l'accès et l'exploitation.</p> <p>L'Albanie a eu recours aux marchés publics pour les entreprises de femmes.</p>
<p><b>Propriété véritable</b></p>	<p>Les entreprises qui appuient la propriété véritable, ainsi que leurs raisons.</p> <p>L'industrie extractive adopte le principe de la propriété véritable.</p> <p>Le registre de la propriété nationale de l'Ukraine commence à couvrir plus que les entreprises de ce pays.</p> <p>Le Nigéria associe la propriété véritable à un approvisionnement plus efficace.</p> <p>La société civile de la Slovaquie a utilisé les données sur la propriété véritable pour découvrir les conflits d'intérêts d'un homme politique dans d'importants contrats de construction.</p> <p>Le registre des entreprises du Royaume-Uni se mobilise de concert avec la société civile pour révéler la corruption.</p>

## SERVICES PUBLICS

<p><b>Eau, assainissement et hygiène</b></p>	<p>L'Uruguay a adopté une approche participative de la planification de l'eau, faisant intervenir des personnes et des entreprises de tout le pays.</p> <p>La Libertad, au Pérou, a relevé le défi de cartographier les sources d'eau malgré les problèmes relatifs à la disponibilité des données.</p> <p>Aux Pays-Bas, les administrations locales ont utilisé des données ouvertes sur les dépenses de projets relatifs à l'eau pour améliorer les infrastructures.</p> <p>Différents gouvernements sont en train d'élaborer et d'intégrer des processus pour obtenir l'engagement des citoyens sur la politique et la mise en œuvre de l'eau et de l'assainissement.</p>
<p><b>Santé</b></p>	<p>Le Royaume-Uni a subi les conséquences des risques associés à la divulgation des données sur la santé, puisque les institutions de protection de la vie privée balisent la voie à suivre pour l'avenir.</p> <p>Les pays d'Amérique latine font des progrès en ce qui concerne l'établissement et le contrôle des budgets consacrés à la santé reproductive.</p> <p>Les pays du PGO se préoccupent de la transparence du budget de programmes et du suivi des résultats.</p> <p>Les pays africains prennent des mesures afin de publier des données sur les dépenses de santé infranationales.</p>
<p><b>Éducation</b></p>	<p>L'engagement des citoyens joue un rôle majeur dans la situation scolaire en Afrique du Sud.</p> <p>La Colombie a mobilisé les jeunes et les communautés marginalisées pour définir les prochaines étapes de la politique éducative.</p> <p>L'Arménie, le Brésil, la République dominicaine, El Salvador, la Mongolie et Tbilissi (Géorgie) ont fait appel aux citoyens pour améliorer les performances et l'efficacité des établissements scolaires.</p>



ouvertes, accessibles, opportunes, lisibles par machine, ventilées par sexe et respectant des normes ouvertes en matière de marchés) et la responsabilisation des femmes grâce au processus même.

- **Transparence de la propriété véritable :** La transparence de la propriété véritable se révèle essentielle pour lutter contre la corruption, endiguer les flux financiers illicites et lutter contre l'évasion fiscale. Pour y donner suite, des gouvernements aussi disparates que le Danemark, le Kenya, le Nigéria et le Royaume-Uni se sont engagés à publier des informations sur la propriété véritable. Seize gouvernements membres du PGO se sont engagés à la transparence de la propriété véritable. Pour maximiser l'impact, le rapport propose quatre enjeux clés à aborder : (i) renforcer la collecte de renseignements sur la propriété véritable, y compris sur les fiducies; (ii) améliorer l'interopérabilité de l'information; (iii) vérifier les renseignements enregistrés; et (iv) mobiliser les citoyens pour la surveillance et la responsabilité.

## **Prestation de services publics : Importance de la responsabilisation et de l'engagement**

Un gouvernement ouvert peut améliorer la vie quotidienne des gens. À cette fin, le rapport examine trois secteurs clés — l'eau et l'assainissement, la santé, et l'éducation — et utilise les données disponibles afin de cerner les chantiers potentiels pour les plans d'action futurs. Les aspects examinés comprennent : la disponibilité de données suffisamment détaillées pour la prise de décisions, la divulgation publique des plans et politiques décisionnels et les priorités en matière de participation et de responsabilisation, notamment l'inclusion de groupes vulnérables ou exclus par le passé. Le rapport examine aussi comment la rétroaction des citoyens peut grandement améliorer les services publics, mais aussi comment un manque de données, concrètement utiles pour les décisions, peut nuire aux progrès futurs.

- **Eau, assainissement et hygiène :** Les retombées de l'investissement dans un gouvernement ouvert pour l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène sont importantes. C'est l'une des sphères les moins explorées dans les plans d'action du PGO — neuf pays seulement concrétisent actuellement des

engagements en la matière. En se basant sur l'analyse des données de tiers, les membres du PGO peuvent continuer à faire avancer ce dossier par des engagements axés sur l'amélioration de quatre domaines :

**Données de gouvernance :** La plupart des membres du PGO recueillent et publient des données sur les points de service et les ménages. Cependant, ces données ne sont pas accessibles aux niveaux administratifs inférieurs, ne sont pas interopérables et ont souvent des licences restrictives, ce qui crée une mosaïque de données difficile à intégrer et à exploiter.

**Données sur la gouvernance :** Si la plupart des pays ont mis en place des plans d'établissement de rapports pour l'assainissement et l'eau potable, les données relatives aux dépenses et les systèmes de suivi ne sont pas encore en place.

**Participation et responsabilisation :** Si la plupart des pays membres du PGO ont mis en place des efforts de participation et de responsabilisation dans tous les sous-secteurs de l'eau potable, de l'assainissement et de l'hygiène, très peu ont une forte participation et moins de la moitié déclarent avoir des mécanismes de plainte accessibles.

**Dépenses pour les populations vulnérables :** La plupart des pays du PGO ont des plans d'accès pour les populations vulnérables, mais très peu de fonds sont débloqués ou font l'objet de suivi pour atteindre ces populations par rapport à leur taille.

- **Santé :** Il est essentiel de s'attaquer aux problèmes de santé pour obtenir des résultats en matière de développement, notamment une croissance plus inclusive et durable dans toutes les économies. L'ouverture du gouvernement constitue un moyen important d'aborder la complexité des enjeux actuels en matière de santé mondiale. Le rapport fournit des données essentielles qui soutiennent un programme d'action :

**Données de gouvernance :** Les données sur les résultats en matière de santé et les données sur la santé reproductive accusent un retard considérable par rapport aux données sur les intrants.

**Données sur la gouvernance** : Seule une minorité de pays du PGO publie régulièrement des données sur les avancées vers un système de soins de santé universel. Si la plupart des pays du PGO disposent de budgets pour des programmes, ils sont moins nombreux à rendre compte des dépenses et des indicateurs de résultats.

**Participation publique et responsabilisation**: Les membres du PGO, bien qu'ils s'efforcent d'améliorer la participation et la responsabilisation en matière de santé, ont surtout mis l'accent sur la participation des citoyens aux politiques et aux stratégies. Seuls certains se sont concentrés sur le suivi du budget et de l'approvisionnement. Quatre gouvernements ont mis l'accent sur la responsabilisation des résultats pour le patient.

- **Éducation** : Bien qu'une vaste gamme d'outils

puisse améliorer l'accès à une éducation de qualité, les approches du gouvernement ouvert en matière d'accès à l'information, de participation civique et de responsabilité publique peuvent être tout aussi importantes. Les systèmes d'éducation sont plus efficaces quand le public a accès à l'information, a la possibilité de participer aux décisions et de les influencer, et est en mesure d'obtenir des réponses du gouvernement. Pour obtenir des résultats plus inclusifs et durables, les efforts ne doivent pas se limiter à la transparence. Il faut investir de façon soutenue dans des institutions qui peuvent améliorer la participation et la responsabilisation, et aider les systèmes d'éducation à mieux répondre aux besoins du public (p. ex., responsabilité des parents et des éducateurs). Le rapport expose les grandes lignes d'un programme gouvernemental ouvert pour l'éducation qui consiste à passer des intrants aux résultats, et des outils aux institutions.

---

## Pages des membres : Récits des avancées des plans d'action

Le rapport résume les principaux aspects des résultats des membres du PGO. De nombreux membres du PGO ne savent pas comment ils se situent par rapport à leurs pairs et plus généralement dans la mise en œuvre de politiques gouvernementales ouvertes. Le rapport utilise les conclusions du MEI et des ensembles de données crédibles de tiers pour évaluer si les membres du PGO contribuent à un gouvernement plus ouvert dans certaines dimensions des politiques.

Plus précisément, le rapport fournit des résumés du travail de chaque membre du PGO dans le partenariat à ce jour, dont : l'orientation, les innovations et les principales réalisations relatives au plan d'action; le processus du PGO au pays; les résultats du plan d'action; et l'impact des plans d'action dans cinq dimensions du gouvernement ouvert.

Cette analyse aidera les réformateurs du gouvernement et de la société civile à cerner les domaines dans lesquels ils peuvent appliquer les plans d'action

du PGO et les échanges entre pairs pour en maximiser les impacts. Le rapport permettra une analyse éclairée des forces et des points à améliorer. Le fait d'attirer l'attention d'un public mondial plus large sur les domaines de réforme peut aider les réformateurs nationaux à mieux cibler les engagements des plans d'action et, espérons-le, inciter les réformateurs d'autres pays à s'engager et à s'investir davantage. Ce rapport, qui s'appuie sur des réformateurs experts dans les pays du PGO du monde entier, pourrait inciter et servir d'appel à l'action pour ceux qui cherchent à jouer un rôle de chef de file mondial dans leur domaine de compétences.





“Une femme au Paraguay participe à la réunion du conseil municipal sur l'allocation budgétaire. Photographie du PGO

---

## Conclusion : La nécessité d'une action collective

Malgré les domaines d'amélioration individuels et partagés identifiés dans le présent rapport, les pays du PGO et leurs partenaires sont bien placés pour relever les défis à venir. L'analyse honnête du rapport sur les progrès et les enjeux dans les pays du PGO offre l'occasion de repousser les frontières du gouvernement ouvert.

Le meilleur moyen de progresser est d'améliorer les actions nationales, de faire progresser les principaux domaines d'action et d'établir des partenariats collectifs et novateurs nationaux et internationaux. Voilà les mesures qui peuvent être prises dès maintenant pour faire en sorte que la voix des citoyens ne se limite pas au jour des élections et que la démocratie tienne ses promesses.

---

# Objectifs et usage du rapport

Le rapport s'appuie sur deux sources. La première est constituée des données et de l'analyse qualitative de l'achèvement et des résultats de plus de 3 000 engagements dans le cadre du PGO. Ces données sont produites par les chercheurs experts du MEI dans chaque pays du PGO, qui sont chargés d'examiner les résultats des engagements et sont supervisés par des experts internationaux de premier plan dans ce domaine. (Voir l'Annexe C « Méthodes » du volume II du présent rapport pour un résumé des organisations à l'origine des nombreux indicateurs utilisés pour l'élaboration du présent rapport.)

Ce rapport se veut une évaluation honnête et sobre des progrès et des défis relatifs au gouvernement ouvert. Bien que l'accent soit mis sur les plans d'action du PGO et les réformateurs qui les mettent au point, le rapport est surtout destiné aux réformateurs qui ne font pas encore partie du PGO, mais qui partagent les valeurs de transparence, de participation et de responsabilité. Il s'adresse aussi aux réformateurs qui se demandent si un gouvernement ouvert peut les aider à atteindre des objectifs plus utilitaires. Le PGO est un espace idéal pour savoir quelles voies de réforme ont été empruntées, celles qui ne l'ont pas été et celles qui pourraient l'être.

## Le présent rapport est destiné aux réformateurs

Le but du rapport est de fournir des points d'entrée aux réformateurs à l'échelle nationale et internationale pour améliorer la gouvernance dans leur pays. Il fournit des données, membre par membre, sur les innovations actuelles, les plans d'action antérieurs, les percées et les efforts dans certaines dimensions du gouvernement ouvert. Il s'agit de nourrir la discussion au sein de chaque pays ou collectivité en tirant les leçons du passé et en déterminant la voie à suivre. Au-delà de l'examen des pages individuelles des membres, les auteurs espèrent que les lecteurs se pencheront sur les politiques et les ressources présentées sur [opengovpartnership.org](http://opengovpartnership.org) pour approfondir les possibilités de réformes. Le rapport compte

trois grandes sections :

- **Résultats collectifs** : Cette section aborde les principaux enjeux du gouvernement ouvert, y compris les répercussions, la confiance et le genre. Elle s'adresse surtout aux curieux — à ceux qui cherchent à savoir pourquoi une approche gouvernementale ouverte leur serait utile — ou aux personnes investies — celles qui cherchent à approfondir leur compréhension du rôle que le PGO a joué et pourrait jouer.
- **Sphères prioritaires** : Cette section met l'accent sur trois domaines de politiques percutantes — lutte contre la corruption, espace civique et services publics — en examinant certaines politiques dans ces domaines, les avancées (et les échecs) des pays du PGO et la direction que pourraient prendre les plans d'action. Idéalement, les lecteurs pourront se servir de cette section pour réfléchir à la situation dans leur pays et déterminer de nouveaux engagements ou domaines d'action potentiels dans le cadre des prochains plans d'action. (Voir la section « Aperçu des thèmes » pour savoir comment ils ont été sélectionnés parmi les dizaines — voire les centaines — de thèmes possibles.)
- **Pages des membres** : Ces pages font le récit de chaque pays membre du PGO. Chacune tente de trouver un équilibre entre (1) les faits saillants nationaux et les principales réalisations; (2) la qualité et le processus de chaque plan d'action national; et (3) les percées et efforts vers les buts collectifs. Ces pages visent à guider les réformateurs des pays et localités membres du PGO pour déterminer les domaines d'amélioration potentiels dans le cadre des prochains plans d'action.

Le rapport présente des études de cas pertinentes et des normes émergentes comme sources d'inspiration. Il se fonde sur le travail acharné et l'innovation des citoyens, des collectivités, des organisations de la société civile, des réformateurs du gouvernement et, dans certains cas, des acteurs du secteur privé. À cette fin, le rapport s'appuie sur les connaissances collectives d'une vaste communauté et présente des



exemples de pratiques novatrices. Il s'agit rarement de « pratiques exemplaires », mais plutôt d'aperçus pour inspirer. (En fait, le PGO rejette toute approche fondée sur les pratiques exemplaires dans son travail, puisque les solutions locales sont idéales et que chaque politique et pratique est évolutive et non téléologique.) Ce rapport n'est pas un livre de recettes, mais un portrait honnête et sans complaisance de la communauté pour un gouvernement ouvert.

Ce rapport sera couronné de succès s'il concilie les objectifs et les problèmes nationaux aux plans d'action du PGO en inspirant des engagements concrets et percutants.

## **Le présent rapport n'est pas :**

### **Un index**

Bien que ce rapport s'appuie sur des données comparatives transnationales, il n'y a ni classement des pays ni note composite de haut niveau. Les données sont présentées de façon à ce que les scores se rapprochent le plus possible des politiques et de leur mise en œuvre.

### **Un recueil de nouvelles données**

Toutes les données du rapport sont tirées d'autres sources. Ce sont la centralisation, la présentation et l'interprétation de ces données qui, nous l'espérons, aideront les membres du PGO. Les données sont essentiellement descriptives pour mieux situer les frontières de l'ouverture gouvernementale dans chaque domaine politique.

### **Un rapport du MEI**

Le rapport utilise les données du MEI pour cerner les domaines d'intervention dans un certain nombre de dimensions du gouvernement ouvert. Le MEI caractérise le PGO par ses recherches initiales sur les engagements des pays, rédigées par des auteurs locaux et examinées par des pairs. Le présent rapport résume les rapports antérieurs du MEI (2013-2018) dans le but de retracer le parcours de chaque membre du PGO, les voies empruntées et les voies envisageables.

### **Un processus d'établissement de normes**

Si de nombreuses sections du rapport montrent la performance des membres dans les domaines des « objectifs collectifs » à l'aide de données normalisées, le contenu des plans d'action reste à la discrétion des acteurs nationaux ou locaux du PGO. Nous proposons des comparaisons pour suggérer des domaines dans lesquels les membres du PGO peuvent jouer un rôle plus actif, soit comme réformateurs eux-mêmes, soit comme partisans des réformes de tiers.

## UNE INITIATIVE CRITIQUE

L'intégration de l'égalité des sexes est essentielle au succès d'un gouvernement ouvert. Il a été démontré que la participation des femmes à la vie politique et à l'élaboration de politiques augmente le nombre d'enjeux abordés et la portée des solutions proposées, améliore les résultats de la consolidation de la paix et réduit la corruption. Outre l'équité, les investissements dans des approches qui tiennent compte du genre conduisent à des résultats positifs comme la réduction de la violence et l'amélioration de l'utilisation et de la qualité des services. La corruption et l'inefficacité affectent de façon disproportionnée les femmes, que ce soit par un accès réduit aux services et aux avantages, un moindre respect de la loi, l'exposition à la violence ou la perte de pouvoir économique, juridique ou politique (selon le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement intitulé Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections – en anglais).

## L'INTÉGRATION DE L'ÉGALITÉ DES SEXES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Le présent rapport vise à intégrer l'égalité des sexes. En concertation avec des experts du milieu universitaire, associatif et gouvernemental, les auteurs ont intégré des éléments qui mettent l'accent sur les impacts genrés du gouvernement ouvert et des initiatives qui cherchent à améliorer l'égalité des sexes. Bien entendu, il est loin d'être complet ou exhaustif, et il est possible d'en faire beaucoup plus pour aborder cette composante essentielle du gouvernement ouvert.

Le présent rapport comprend les éléments suivants dans ses différentes sections :

### Sphères prioritaires :

#### LUTTE CONTRE LA CORRUPTION :

Processus ouvert d'octroi de contrats :  
Approvisionnement et octroi de contrats équitables pour tous les sexes

#### ESPACE CIVIQUE :

Liberté de réunion et de rassemblement – les impacts genrés des restrictions sur les opérations à but non lucratif, y compris pour les personnes LGBT+ et les travailleurs et travailleuses du sexe.

#### SERVICES PUBLICS :

Éducation : Décomposition des données sur les dépenses en éducation et les résultats par sexe dans les données ouvertes

Santé : Retard des données sur la santé reproductive par rapport aux autres données

Eau potable et assainissement : Données sur la planification et le financement de relatifs à l'eau, l'assainissement et l'hygiène

### Rapport sur les pages des membres :

#### MODÉLISATION DES DONNÉES

Espace civique – association : Indicateurs sur la participation des femmes à la société civile

Accès à l'information – données ouvertes : Les scores tiennent compte de données ouvertes sur l'éducation, décomposées par sexe, et de données sur la santé reproductive

Pour les prochains rapports, les auteurs espèrent trouver de meilleures données de base différenciées selon le sexe pour d'autres aspects du modèle de données sur les membres, comme la participation des femmes à l'élaboration des politiques et les données sur la budgétisation par programme dans un contexte de transparence financière.



---

# À propos du PGO

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) réunit les réformateurs des gouvernements et les dirigeants de la société civile afin de créer des plans d'action qui rendent les gouvernements plus inclusifs, plus réactifs et plus responsables. Dans un souci de pleine collaboration, le PGO est supervisé par un comité directeur composé de représentants des gouvernements et d'organisations de la société civile.

Pour devenir membres du PGO, les pays participants doivent souscrire à une déclaration de gouvernement ouvert, présenter un plan d'action national élaboré dans le cadre d'une consultation publique et s'engager à présenter des rapports indépendants sur l'évolution des dossiers.

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert a été officiellement lancé le 20 septembre 2011 lorsque les huit gouvernements fondateurs (Afrique du Sud, Brésil, États-Unis, Indonésie, Mexique, Norvège, Philippines, Royaume-Uni et Philippines) ont approuvé la Déclaration de gouvernement ouvert et annoncé leurs plans d'action nationaux. Depuis 2011, les 79 pays membres et les 20 gouvernements locaux ont pris plus de 3 800 engagements visant à rendre leurs gouvernements plus ouverts et plus responsables.

Pour communiquer avec le PGO, écrivez à : [info@opengovpartnership.org](mailto:info@opengovpartnership.org).

Pour communiquer avec les auteurs du présent rapport, écrivez à : [research@opengovpartnership.org](mailto:research@opengovpartnership.org).

---

# À propos du présent rapport

Le rapport a été mandaté par le Comité directeur du PGO en 2017. Il avait pour objectif de synthétiser les données et les conclusions du PGO dans une publication phare afin de donner des orientations au partenariat et de dresser des portraits comparables de tous les pays du PGO. Voici les objectifs :

- 1. Visibilité** : Sensibiliser l'opinion mondiale aux valeurs du PGO et au rôle du partenariat, ainsi qu'aux résultats des pays, en particulier les acteurs de haut niveau et les responsables politiques;
- 2. Comblent les lacunes** : Créer des mesures incitatives convaincantes pour combler les lacunes de l'ambition et de l'application à l'échelle nationale;

- 3. Comparabilité** : Permettre aux pays de se comparer et de comparer leurs plans d'action au fil du temps;

- 4. Action collective** : Cultiver un sentiment partagé d'appropriation et de responsabilité pour les réformes transversales dans les domaines prioritaires pour tous les pays du PGO;

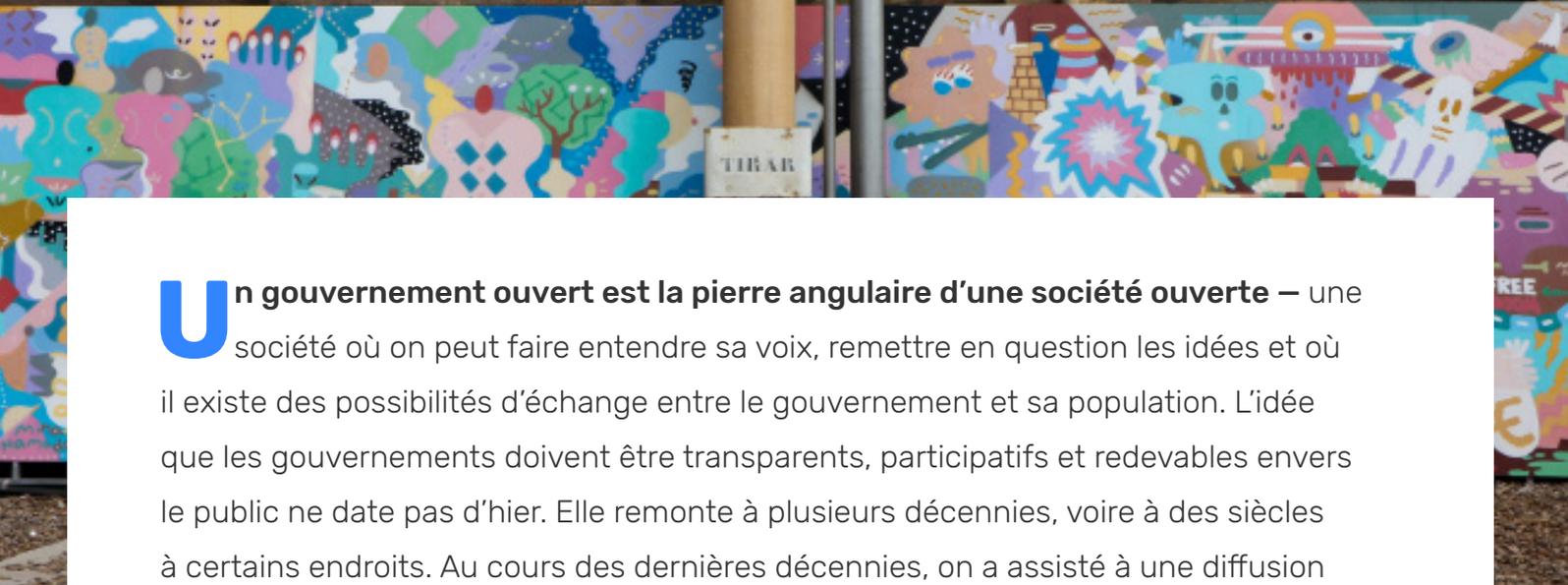
- 5. Contexte et réalisations** : Démontrer et mettre en évidence plusieurs des engagements les plus pertinents, ambitieux et retentissants.

Ce rapport a été rendu possible grâce au généreux soutien du Centre de recherches pour le développement international (Canada) et du Department for International Development (Royaume-Uni).

Rapport mondial du PGO

# Résultats collectifs : Gouvernement ouvert et PGO





**U**n gouvernement ouvert est la pierre angulaire d'une société ouverte — une société où on peut faire entendre sa voix, remettre en question les idées et où il existe des possibilités d'échange entre le gouvernement et sa population. L'idée que les gouvernements doivent être transparents, participatifs et redevables envers le public ne date pas d'hier. Elle remonte à plusieurs décennies, voire à des siècles à certains endroits. Au cours des dernières décennies, on a assisté à une diffusion accélérée de gouvernements ouverts et des concepts connexes, bien au-delà des défenseurs traditionnels

Un gouvernement ouvert est la pierre angulaire d'une société ouverte — une société où on peut faire entendre sa voix, remettre en question les idées et où il existe des possibilités d'échange entre le gouvernement et sa population. L'idée que les gouvernements doivent être transparents, participatifs et redevables envers le public ne date pas d'hier. Elle remonte à plusieurs décennies, voire à des siècles à certains endroits. Au cours des dernières décennies, on a assisté à une diffusion accélérée de gouvernements ouverts et des concepts connexes, bien au-delà des défenseurs traditionnels.

La création du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) en 2011 est au cœur de cette croissance. Établi par huit gouvernements et un certain nombre d'organisations de la société civile reconnues, le nouveau partenariat reflétait une époque d'optimisme quant au pouvoir de la démocratie, de la technologie et du gouvernement ouvert pour changer des vies. Ensemble, ces pays se sont engagés à œuvrer en faveur de sociétés plus ouvertes.

Malgré ces tendances encourageantes, on a assisté ces dernières années à un recul de l'ouverture et de la démocratie. C'est dans les pays autrefois considérés comme les champions de la transition démocratique que cette situation a été la plus criante. On l'a aussi observée dans certaines des plus grandes démocraties du monde. Certains gouvernements, considérés comme candidats à la transition, ont plutôt renforcé et exporté des pratiques autoritaires.

Le moment est venu d'évaluer honnêtement ces tendances. Le partenariat offre une ressource critique d'apprentissages pour façonner les réformes futures : ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné et ce qui nous attend. Aujourd'hui, fort de ses 99 membres, le PGO a été un laboratoire d'expérimentation et de réforme, d'apprentissage et de responsabilisation au cours des dix dernières années. De concert avec la société civile, les gouvernements ont collectivement pris des milliers d'engagements dans le monde entier dans le cadre de leurs plans d'action biennaux, ont collaboré entre secteurs et ont été publiquement évalués sur le succès des efforts déployés. Qui plus est, le partenariat a créé une communauté mondiale de réformateurs qui travaillent sur les nombreux enjeux liés à l'ouverture gouvernementale. En outre, c'est une communauté vers laquelle les pays qui cherchent à mettre en œuvre leurs propres réformes peuvent maintenant se tourner pour apprendre ce qu'ils peuvent adapter à leur situation.

Ce rapport indique également la direction que le partenariat et ses membres pourraient prendre au cours de la prochaine décennie. Ses conclusions s'appuient sur les connaissances et l'expérience considérables des organisations de la société civile qui ont utilisé les plans d'action du PGO pour faire avancer leurs dossiers, des responsables gouvernementaux qui ont mis sur pied des réformes difficiles, souvent politiques, et les organisations internationales qui travaillent chaque jour pour faire avancer les réformes.

“Murale, Centre culturel et de participation publique Can Fabra, Barcelone.” Photographie de Joan Brebo

## BON À SAVOIR : LE PGO EN BREF

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) réunit les réformateurs des gouvernements et les dirigeants de la société civile afin de créer des plans d'action qui rendent les gouvernements plus inclusifs, plus réactifs et plus responsables.

Pour devenir membre du PGO, les pays doivent d'abord souscrire à une déclaration de gouvernement ouvert et s'engager à présenter un plan d'action biennal élaboré après consultation publique et des rapports indépendants sur leurs progrès.

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert a été officiellement lancé le 20 septembre 2011 par huit gouvernements fondateurs : Afrique du Sud, Brésil, États-Unis, Indonésie, Mexique, Norvège, Philippines et Royaume-Uni. Depuis, 79 pays membres et 20 gouvernements locaux ont pris plus de 3 800 engagements visant à rendre leurs gouvernements plus ouverts et plus responsables.

Le PGO est supervisé par un comité directeur composé de représentants des gouvernements et d'organisations de la société civile.

# Le bien-fondé d'un gouvernement ouvert

## Les démocraties saines ont besoin d'idées concurrentes, pas seulement d'élections

Le recul démocratique actuel a une influence directe sur l'ouverture des sociétés. Cependant, la situation est unique par rapport aux vagues d'autoritarisme passées. Par exemple, il y a beaucoup moins de coups d'État extra-légaux ou de prises de pouvoir militaires des gouvernements aujourd'hui que dans les années 1930 ou 1960.<sup>1</sup> De plus, les systèmes électoraux de base se sont améliorés au cours de la dernière décennie et le suffrage s'est étendu.<sup>2</sup>

En revanche, ce sont les éléments qui donnent un sens aux élections — la vie civique des pays — qui se sont érodés. Plus précisément, l'analyse des experts sur la liberté d'expression, sur l'état de droit et sur la liberté d'association révèle un recul dans plus de pays que de gains (la figure 1 ci-dessous montre un gain net du nombre d'éléments permettant des élections libres et régulières, ainsi qu'un recul des libertés fondamentales, selon le V-Dem Institute).<sup>3</sup> Les sondages d'opinion internationaux réalisés par le World Justice Project sont mitigés : les citoyens de 43 pays ont perçu une amélioration de la liberté d'expression, tandis que

ceux de 42 ont perçu un recul.<sup>4</sup>

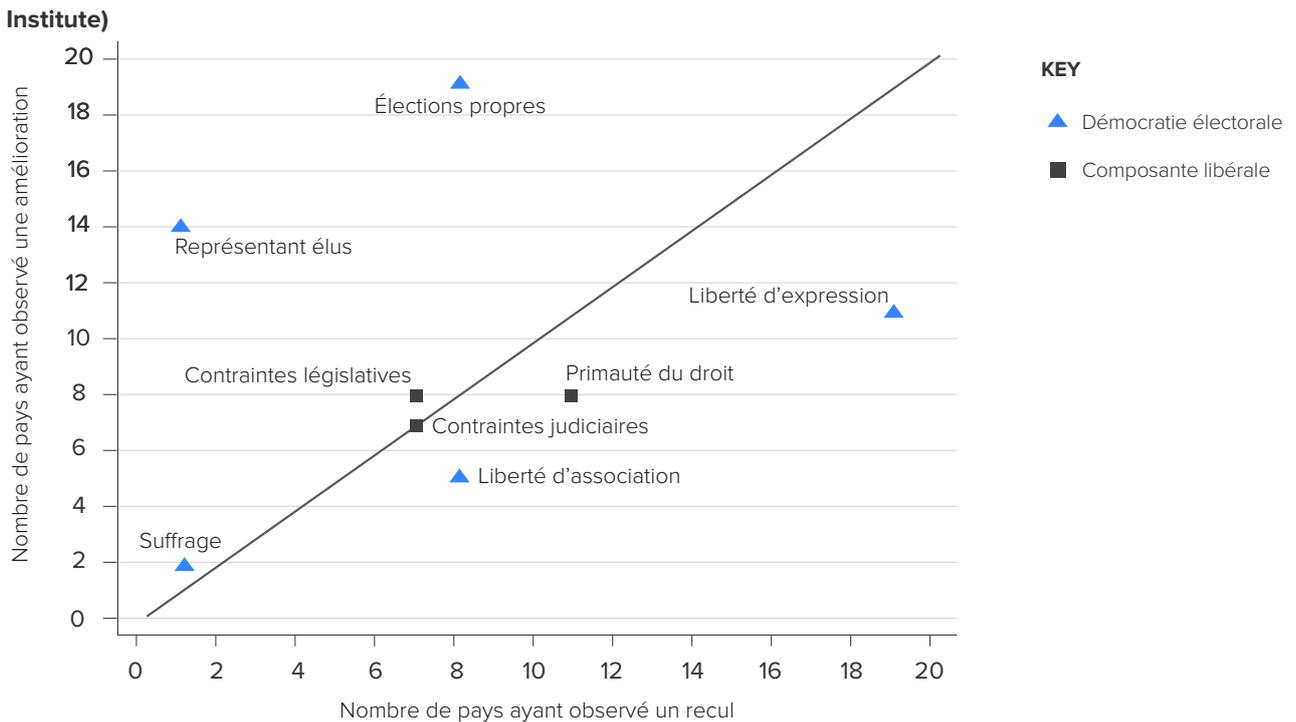
Parallèlement, certaines tendances positives se dessinent. Des pays comme le Kenya et le Nigéria ont réalisé des avancées significatives dans le renforcement de la démocratie. D'autres ont simultanément progressé et régressé dans certaines sphères.

Plus encourageant encore, des données récentes suggèrent une reprise de la participation politique, en particulier la participation des femmes et des minorités politiques.<sup>5</sup> Les recherches sur l'opinion publique menées par le World Justice Project montrent qu'une écrasante majorité de la population mondiale appuie un gouvernement plus ouvert (divulgaration des dossiers des fonctionnaires, copies des contrats publics et budgets détaillés). Ces convictions diffèrent très peu d'un pays à l'autre. De plus, plus de gens que jamais déclarent avoir collaboré avec les médias en 2018.<sup>6</sup>

Le PGO se trouve donc dans une position critique pour tirer parti de l'élan et mettre un terme aux attaques contre les sociétés ouvertes. La vague actuelle d'autoritarisme vient de l'extérieur du processus électoral et les réponses doivent s'y trouver aussi.



FIGURE 1. Les élections s'améliorent et les libertés fondamentales reculent 2007-2017 (Source : V-Dem



Source : V-Dem Institute, version 8 avril 2018.

## Les gouvernements transparents et les sociétés ouvertes prospèrent

Les faits continuent de démontrer qu'un gouvernement ouvert améliore considérablement la vie des gens, surtout dans le cadre d'un écosystème plus vaste de responsabilisation. On constate que la démocratie électorale offre la voie la plus fiable à long terme vers une meilleure santé,<sup>7</sup> une meilleure longévité et une croissance économique plus importante et plus équitable.<sup>8</sup> Cependant, moins de recherches ont été menées sur la démocratie au-delà des urnes, en particulier sur le rôle de la société civile et des médias libres dans la promotion d'une croissance inclusive à long terme. De plus en plus d'arguments militent en faveur de la démocratie au-delà des urnes.

Des arguments normatifs et juridiques plaident en faveur d'un gouvernement ouvert. Ces principes ambitieux servent de fondement à des communautés démocratiques dans le monde entier. Les droits de liberté d'expression, d'association et de réunion sont clairement énoncés dans le droit international relatif aux droits de la personne, dans les accords politiques et dans la constitution de presque tous les pays. Les droits d'accès à l'information, de participer à la vie civique et de demander justice sont également inscrits

dans le droit national et international.<sup>9</sup> Pour de nombreuses personnes et dans de nombreuses sociétés, ces idées justifient un gouvernement ouvert.

Toutefois, au-delà de ces arguments normatifs, les faits continuent de démontrer l'impact positif à long terme d'un gouvernement ouvert et de sociétés ouvertes. Les sociétés modernes et les enjeux sociaux, économiques, politiques et environnementaux actuels sont complexes et ne peuvent être résolus seulement par de puissants acteurs ou par les marchés. Un gouvernement responsable, réceptif et compétent établit le cadre dans lequel les individus, les collectivités et les marchés peuvent réussir. Au cœur de cette responsabilité se trouve la libre circulation de l'information vers et depuis le gouvernement. Cela n'est possible que s'il existe des médias libres et indépendants, une société civile sans entraves et des canaux permettant aux gens d'exercer leurs droits.

Les preuves s'accumulent : là où il existe des médias libres et indépendants, les organisations de la société civile et le gouvernement s'engagent auprès des citoyens, et les sociétés obtiennent de meilleurs résultats en matière de santé, d'éducation et d'économie. On trouve des données justificatives aux niveaux nationaux et infranationaux. La recherche qui suit porte à la fois sur les impacts locaux et sur les effets à long terme de l'ouverture.

## Preuves locales d'impact

De plus en plus d'études de cas démontrent qu'un gouvernement ouvert donne de meilleurs résultats dans plusieurs sphères. Les conclusions sont présentées dans le *Guide du gouvernement ouvert pour les sceptiques*, publié par le PGO.<sup>10</sup> Consultez ce document pour des études de cas approfondies.

- **Prestation de services publics** : L'engagement du public dans la prestation de services a amélioré l'utilisation par les clients, la qualité du service et l'efficacité des dépenses en eau (Corée), en éducation (Kenya), en santé (Brésil) et en infrastructures (Indonésie).
- **Prévention de la corruption** : La réforme du lobbying au Chili et en Estonie a conduit à une plus grande participation du public et à un meilleur accès aux élus et aux responsables nommés, mais aussi à une information plus claire sur l'influence. Ces efforts s'inscrivent dans une tendance croissante de réduction de la corruption dans chacun de ces pays et sont considérés comme des modèles par leurs pairs. La Côte d'Ivoire a réduit la perception de la corruption dans le pays, en partie par la création de comités locaux de lutte contre l'escroquerie, qui comprennent des membres de la société civile.
- **Efficacité des marchés publics** : Diverses études ont montré qu'un processus ouvert d'octroi de contrats a entraîné des économies entre 7 % et 25 %.<sup>11</sup> En Slovaquie, le système ouvert a doublé le nombre de soumissionnaires et favorisé la concurrence.
- **Confiance** : La recherche sur la confiance et le gouvernement ouvert en est encore à ses débuts. Des études ont démontré qu'une plus grande divulgation améliore la perception d'honnêteté et de bienveillance du gouvernement.<sup>12</sup>

## Les impacts à long terme de la transparence

Il existe un ensemble de preuves de plus en plus important qui montre l'impact de la transparence, de la participation et de la responsabilité dans une société civile florissante et au sein de médias prospères.

## Les impacts économiques de la transparence

Malgré le fait que les données à long terme sont peu nombreuses, la recherche sur la relation entre la croissance économique et un gouvernement ouvert est considérablement plus développée que la recherche sur les autres avantages sociétaux. De manière générale, il existe une forte corrélation entre une meilleure transparence et de meilleurs résultats économiques :

- **Croissance économique et environnement commercial** : Une meilleure transparence et une divulgation fréquente des données macroéconomiques sont liées positivement à un afflux des investissements directs à l'étranger (IDE) et aux cotes de crédits.<sup>13</sup>
- **Amélioration des échanges commerciaux** : L'analyse de plus de 100 accords commerciaux montre que chaque clause de transparence additionnelle améliore la visibilité publique et la prévisibilité des conditions applicables pour les partenaires commerciaux et est également associée à une augmentation d'un pour cent du flux de commerce bilatéral.<sup>14</sup>
- **Réduction de la bureaucratie** : Une étude menée dans 185 pays a démontré qu'une meilleure divulgation des frais réglementaires dans quatre domaines clés, soit le démarrage d'une entreprise, l'obtention de permis de construction, l'accès à l'électricité et l'enregistrement de biens, est associée à une meilleure réglementation et à une réduction de la corruption.<sup>15</sup>
- **Réduction du risque et amélioration de la stabilité** : Une publication transparente des données économiques mène à une plus longue période de stabilité politique et de succession démocratique.<sup>16</sup> La transparence des données macroéconomiques permet aux pays d'emprunter à des coûts réduits, ce qui réduit le différentiel de crédit en moyenne de 11 pour cent.<sup>17</sup>
- **Possibilités économiques étendues** : Au sein de l'Union européenne (UE), on s'attend à ce que la valeur économique directe totale des données ouvertes passe d'un point de comparaison de 52 milliards d'euros pour l'UE-28 à 194 milliards d'euros en 2030. Selon les estimations, jusqu'à 75



000 emplois ont été créés grâce à la réutilisation de données ouvertes en date de 2016. Selon les prévisions, ce nombre passera à 100 000 d'ici 2020.<sup>18</sup> Une étude menée dans les pays du G20 a révélé que la plus-value économique moyenne des données ouvertes est de 2,6 billions de dollars US. De plus, un engagement à passer aux données ouvertes pourrait aider les pays du G20 à atteindre la moitié de leurs objectifs de croissance économique.<sup>19</sup>

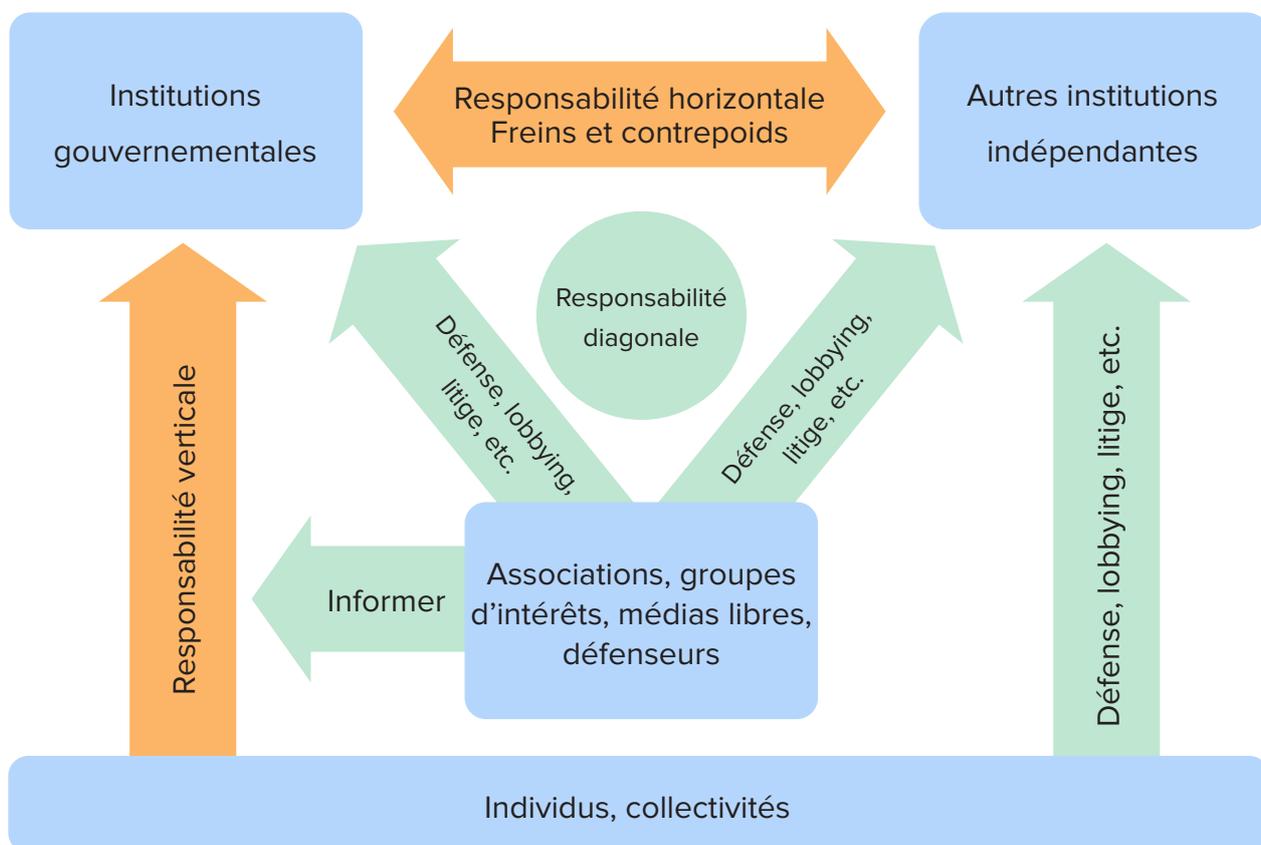
### Les impacts sociaux de la transparence

L'impact social et humain des sociétés plus ouvertes n'est pas aussi bien compris. Pour atténuer les lacunes au sein des données, les auteurs de ce rapport ont collaboré avec l'Institut V-Dem (Varieties of Democracy), qui se situe à l'Université de Göteborg, en Suède, en raison de son approche novatrice d'analyse de la démocratie. Plus précisément, les chercheurs ont

observé l'impact à long terme de la liberté d'association, des médias libres et indépendants et de l'engagement du gouvernement envers ses citoyens (ce qu'on nomme « responsabilité diagonale »). Le rapport comprend une variété de résultats sur la santé, l'éducation et l'économie (voir Figure 2 : « Responsabilité diagonale » pour la relation entre la transparence et d'autres institutions démocratiques).

Jusqu'à récemment, il était impossible de déterminer les effets à long terme de la démocratie ou de la transparence sur les résultats du développement. L'ensemble de données de V-Dem contient des données annuelles sur 170 pays, ce qui permet d'établir des corrélations avec d'autres ensembles d'indicateurs mondiaux et d'établir une relation, le cas échéant.

FIGURE 2: Responsabilité diagonale et autres institutions démocratiques



Les résultats de ce nouveau regard sur la transparence des données étaient clairs – une société civile plus forte, la liberté de presse et des canaux pour l’engagement public amélioré mènent à de meilleurs résultats de développement. Les chercheurs se sont assurés de ne pas mélanger une transparence accrue à d’autres mesures qui lui sont associées, comme le revenu national, le taux d’urbanisation, le décalage temporaire et les effets de l’interaction de fortes élections et des freins et contrepoids. Leurs conclusions ont retracé des effets dans trois catégories :

**Santé :**

Mortalité infantile : Une plus grande transparence a mené à une baisse du taux de mortalité infantile, soit à une réduction de 10 décès par 1000 naissances par décennie entre les pays les plus fermés et ceux les plus ouverts. Échelonnés sur plusieurs décennies, les résultats pourraient être importants (voir la figure 3, qui compare la mortalité infantile entre les sociétés les plus ouvertes et celles les plus fermées).

Espérance de vie : Une transparence et une responsabilité accrues sont associées à une augmentation de la longévité chez les hommes et les femmes à moyen et à long terme, avec notamment des résultats importants au-delà de 10 et 20 ans.

Mortalité maternelle : La recherche n’a pas révélé une relation importante entre la transparence et la mortalité maternelle, statistiquement parlant. Toutefois,

il est important de publier « l’absence de conclusion », car le manque de données pourrait servir autant les futures stratégies que les futures recherches. De plus, cette catégorie a été rajoutée dans l’esprit d’une plus grande transparence.

**Éducation :**

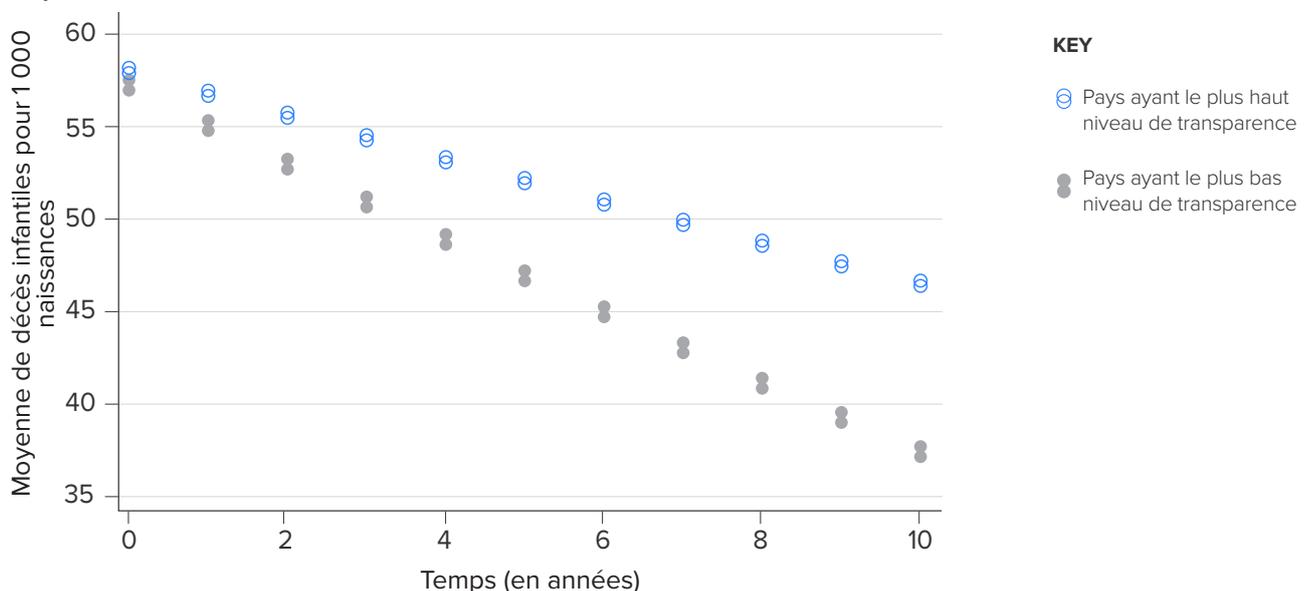
Les chercheurs ont observé l’impact de la transparence sur les années d’éducation chez les individus de 15 ans et plus. En moyenne, les adultes dans les sociétés ayant la plus grande responsabilité diagonale étudient pendant une année de plus. À l’inverse, là où la responsabilité est faible, le niveau d’instruction accuse un retard. Il y a notamment un décalage de 10 à 20 ans avant que les effets d’une plus grande responsabilité diagonale se fassent sentir.

**Économie :**

**Croissance économique :** Les effets de la transparence sur la croissance économique sont positifs et considérables seulement s’il y a de fortes élections et de forts freins et contrepoids. Toutefois, la responsabilité diagonale augmente l’impact de la responsabilité verticale et horizontale à des niveaux comparativement plus bas.

Égalité économique : Les pays dont la société civile et la liberté de presse sont plus fortes ont de plus bas taux d’inégalité (leur coefficient de Gini est plus bas). L’effet est moins grand, mais il est quand même important statistiquement.

**FIGURE 3: Diminution de la mortalité infantile chez les sociétés les plus ouvertes par opposition aux sociétés les plus fermées**



Les effets socioéconomiques de la transparence sont plus importants lorsque la fonction publique est plus présente, lorsque les institutions démocratiques complémentaires sont plus fortes et lorsque le revenu par habitant est plus élevé. Ces conclusions ont des répercussions importantes sur les types d'interventions ouvertes des gouvernements et les attentes

## Comment le gouvernement ouvert fonctionne-t-il et à quel moment?

Les preuves que la transparence fonctionne s'accumulent. Cependant, les preuves de l'institut V-Dem montrent également que la transparence fonctionne à son plein potentiel lorsqu'elle fait partie d'un écosystème plus large qui englobe également la responsabilité et les capacités gouvernementales. La recherche qui a été préparée pour ce rapport indiquait ce qui suit :

**La transparence fonctionne mieux lorsque qu'il a y de plus fortes élections et de plus forts freins et contrepoids.** Les institutions démocratiques se renforcent mutuellement. Lorsque les systèmes électoraux sont plus forts, une société civile forte et des médias libres sont plus à même d'informer les électeurs. En retour, il y a plus de chances que les électeurs exercent une pression sur les élus pour avoir des résultats. Là où les institutions de surveillance ont du pouvoir, la participation publique et l'accès à l'information prédisent de meilleurs résultats de développement.

**La transparence a un effet accru dans les pays plus riches et où la fonction publique est concurrentielle et impartiale.** On reconnaît que la mobilisation de masse a changé la gouvernance partout dans le monde. La révolution philippine de 1986 est un bon exemple de la manière dont l'action de la société civile elle-même a mené à un changement au sein de la classe dirigeante. Toutefois, il y a des exemples plus typiques, comme en République de Corée, où des manifestations massives et la Cour constitutionnelle ont mené à l'adoption d'une importante plateforme de lutte contre la corruption par le gouvernement. Lorsque la société civile et les autres

raisonnables de résultats au sein du plan d'action du PGO et en général. La prochaine section se construit sur le travail d'autres experts en transparence et en responsabilité pour déterminer quand et pourquoi ce système fonctionne et comment, même dans des situations imparfaites, la transparence peut mener à une amélioration des responsabilités et du rendement.

institutions travaillent ensemble, elles sont généralement plus efficaces.

**Même dans les pays à revenus moindres et où le niveau de responsabilité est plus bas, la transparence peut améliorer la capacité de l'État.** Des médias et une société civile libres ont des effets positifs sur la qualité de la fonction publique. Les conséquences sont importantes pour toute approche universelle au gouvernement ouvert, surtout dans les pays moins développés ou les pays non démocratiques. Cela sous-entend que la transparence aura des effets immédiats plus indirects sur les résultats du développement, mais qu'elle reste un premier pas essentiel dans l'amélioration de la fonction gouvernementale.

Ces données réaffirment le consensus de plus en plus généralisé que la transparence fonctionne. Toutefois, « la transparence à elle seule n'est pas suffisante » est un refrain souvent entendu. Donc, qu'est-ce qui fait que la transparence est « suffisante » pour changer les mœurs? Comme il sera présenté dans le rapport, la réponse nécessite l'élaboration et l'utilisation de mécanismes de responsabilité formels et informels.

## Vers la responsabilité intentionnelle

Une conclusion générale de ce rapport est que beaucoup d'engagements, en particulier dans les services publics, supposent que la divulgation d'information va entraîner une amélioration du rendement, de la réactivité ou de la responsabilité. Plus des deux tiers des engagements pris au sein du PGO comportent certains éléments de transparence. Néanmoins, moins d'un tiers de ces engagements

mentionne la responsabilité. De ce tiers, presque la moitié des engagements ne décrit pas comment on compte parvenir à cette responsabilité, que ce soit par la cour, par des vérifications, par des mécanismes de plaintes, par des élections ou par la recherche de services par d'autres moyens.

On pourrait dire que ce sont des engagements « opaques », où viennent les données, dans ce cas-ci de l'information, un processus non précisé et, peu après, la responsabilité. Par contraste, il y a aussi des réformes de la responsabilité « transparentes », où l'information est divulguée et le public dispose de canaux clairs et précis pour informer et persuader le gouvernement et le convaincre d'agir. Dans certains cas, ces engagements peuvent promouvoir la responsabilité, car les conditions de responsabilité sont fortes. Dans d'autres cas, ils ne sont pas suffisants. Quelles sont ces conditions, exactement?

De nombreuses personnes ont déjà établi le lien entre la transparence, la participation et la responsabilité.<sup>20</sup> Cet ouvrage ne cherche pas à remplacer ou à réfuter ces modèles. Son objectif principal est plutôt de faire avancer des réformes ambitieuses et crédibles et de permettre au plan d'action du PGO de passer de la transparence à la responsabilité – c'est-à-dire de passer de la responsabilité « opaque » à la responsabilité « transparente ».

La figure 4 illustre quatre conditions sous lesquelles la transparence mène à la responsabilité. Le plus important est que ce modèle ne limite pas les moyens d'atteindre la responsabilité et l'action citoyenne au travail des organisations non gouvernementales, mais bien au fonctionnement d'une variété d'institutions. (Ce diagramme s'inspire en bonne partie de l'œuvre de Jonathan Fox, Tiago Peixoto et Alasdair Roberts.)

En clarifiant qui devra rendre des comptes à qui et comment (c'est-à-dire par quels canaux), les engagements envers le PGO, et de manière plus importante,

les réformes des gouvernements ouverts, vont avoir un impact plus important et vont mener à de plus grandes améliorations.

**Qui :** Les engagements envers la transparence devraient établir des règles en cas de divulgation de nouvelles informations. Qui devra rendre des comptes à qui si l'information est divulguée?

**Comment :** Si c'est possible, ces engagements devraient préciser par quels canaux la transparence sera démontrée : Le marché? Les occasions de participation? Les tribunaux? Pendant les campagnes électorales?

**Et si :** Les engagements devraient refléter l'état actuel de la responsabilité institutionnelle : Existe-t-il un environnement permettant au peuple d'utiliser l'information pour critiquer les fonctionnaires ou changer les fournisseurs de services de manière sécuritaire?

Ce sont des questions cruciales pour déterminer si les plans d'action du PGO ont atteint leur objectif et comment ils y sont arrivés. C'est dans cette optique que les réformateurs doivent envisager leurs actions futures, ce y compris leur politique publique. Dans les sections correspondantes, ce rapport observera en détail trois domaines politiques principaux : les initiatives de lutte contre la corruption, l'espace civique et les services publics.



FIGURE 4: Le lien entre la transparence et la responsabilité



---

# Tendances mondiales

Avant d'examiner les conclusions propres aux politiques dans d'autres sections ou modules, cette section examinera les tendances mondiales des gouvernements ouverts, ainsi que des conclusions communes des pays du PGO. Les transformations les plus importantes qu'amène la transparence sont souvent observables sur des décennies, plutôt que des mois ou des années. Cela signifie que les impacts à long terme des réformes de gouvernements ouverts actuelles ne sont peut-être pas encore connus, même là où elles ont été mises en œuvre avec succès. Néanmoins, nous pouvons observer des résultats préliminaires en utilisant les données rassemblées pour ce rapport.

## Tendances divergentes, convergentes et parallèles au fil du temps

Comment les pays du PGO se comparent-ils dans les domaines politiques au fil du temps? Les changements qui ont été apportés aux critères d'admissibilité dans les pays qui font partie du PGO depuis plus de cinq ans indiquent qu'il y a des progrès et des reculs. Collectivement, les indicateurs utilisés pour établir l'admissibilité au PGO sont les véhicules les plus rigoureux, transparents et adéquats du rendement réel. De plus, les pays sont généralement acceptés et recommandés par des organisations qui travaillent sur l'ouverture gouvernementale et d'autres enjeux connexes.<sup>22</sup> Les quatre critères d'admissibilité emploient des indicateurs qui représentent des domaines de travail majeurs pour le PGO :

**Transparence fiscale :** Disponibilité du projet de budget et du rapport de vérification (Source : Open Budget Survey)

**Accès à l'information :** Existence d'un cadre juridique pour l'accès à l'information (Source : right2info.org and rti-rating.org)

**Lutte contre la corruption :** Divulgarion des actifs par les fonctionnaires (Source : données ouvertes de la Banque mondiale : Divulgarion financière des fonctionnaires)

**Participation civique :** Libertés civiles (Source : Economist Intelligence Unit, EIU Civil Liberties index)

Les conclusions se trouvent aux figures 5.1-5.6 (page suivante). Ils comparent les 42 pays qui font partie du PGO depuis plus de cinq ans à ceux qui n'en font pas partie.

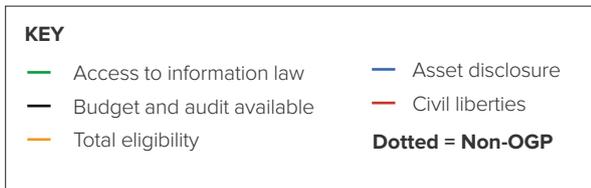
1. Les pays du PGO ont commencé et ont fini avec des résultats élevés, généralement des résultats plus élevés dans les quatre critères d'admissibilité et en général. Voir la figure 5.1.
2. En moyenne, plus de politiques de gouvernements ouverts sont en place selon les résultats d'admissibilité généraux définis au sens étroit. Voir figure 5.2.
3. Quand on compare le PGO sur l'étendue des domaines politiques, les pays du PGO continuent de surpasser amplement les pays qui ne sont pas membres du PGO. Voir figure 5.3. Bien que ce ne soit pas surprenant, à tout le moins, cela établit qu'il n'y a pas eu de déclin prononcé dans les pays du PGO.
4. Il y a eu une convergence mondiale autour de l'adoption de lois sur l'accès à l'information et sur la divulgation des actifs. Voir figure 5.4. Savoir si cette convergence prouve que « les améliorations auraient eu lieu dans le PGO » écarte les fonctions d'établissement de normes mondiales du PGO. Cela ne prouve pas non plus que le PGO en est la cause, seulement qu'il existe des normes émergentes.
5. Il y a eu une divergence mondiale autour des exigences d'un budget ouvert (la publication du budget et du rapport de vérification). Bien que la majorité des pays du PGO aient eu un résultat parfait à ce sujet entre 2017 et 2018, plusieurs autres pays ont régressé. Voir figure 5.5. Cela concorde avec les preuves de rendement systématiquement élevé concernant la transparence du budget du PGO tel qu'observé par le mécanisme d'évaluation indépendant. (Voir la sous-section suivante, « Politiques à haut rendement ».)
6. Il y a eu une baisse parallèle des libertés civiles troublante dans les pays du PGO et ceux qui n'en font pas partie. Voir figure 5.6.



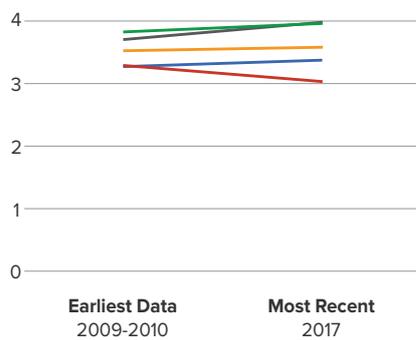
**FIGURE 5: Tendances mondiales en matière d'ouverture gouvernementale dans les pays du PGO et ceux qui n'en font pas partie**

Visit [opengovpartnership.org/eligibility-criteria](http://opengovpartnership.org/eligibility-criteria) to access the underlying data.

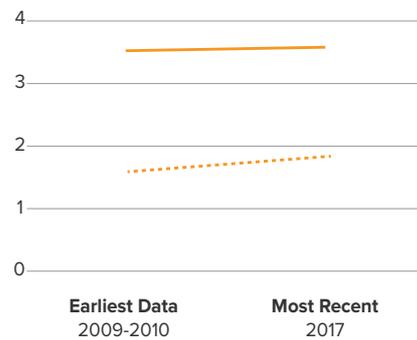
Visit [opengovpartnership.org/eligibility-criteria](http://opengovpartnership.org/eligibility-criteria) to access the underlying data. (n=179)



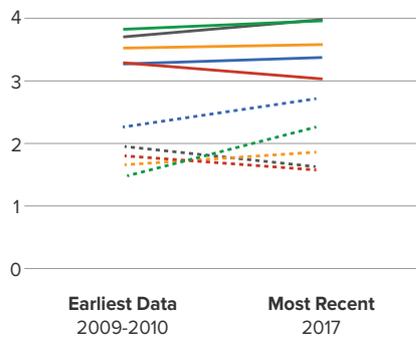
**1. Les pays membres du PGO ont d'emblée obtenu des résultats élevés qui sont demeurés élevés**



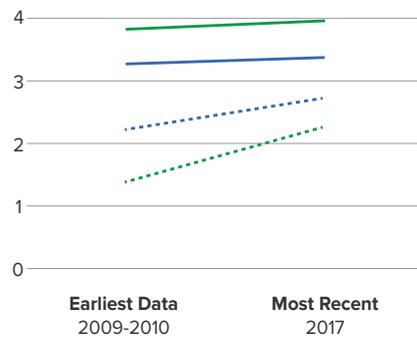
**2. Convergence générale**



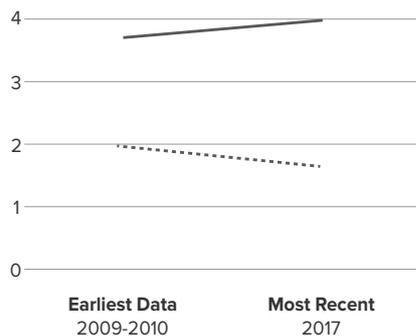
**3. Les résultats des pays membres du PGO sont considérablement supérieurs à ceux des pays qui n'en font pas partie**



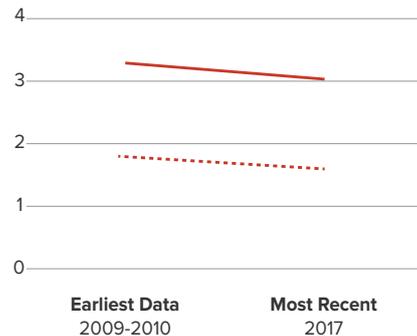
**4. Convergence en matière de divulgation des actifs, lois sur l'accès à l'information**



**5. Divergence en matière de transparence budgétaire**



**6. Recul parallèle des résultats concernant les libertés civiles**



## Recul troublant en matière de libertés civiles

Les résultats démontrant un recul des libertés civiles sont particulièrement préoccupants, puisque l'espace civique est essentiel au fonctionnement d'un gouvernement ouvert dans le cadre du PGO. À quel point cette conclusion est-elle fiable et quelle en est la cause?

Ce glissement n'est pas présent dans tous les pays, mais il est pratiquement universel. Selon les mêmes données tirées de l'Economist Intelligence Unit, la médiane et la moyenne mondiales ont basculé vers la gauche ou ont reculé entre 2011 (figure 8.1) et 2017 (figure 5.2). Cela s'est produit, même à toute petite échelle, dans les pays qui ont traditionnellement un résultat élevé, même dans les pays qu'on considère comme ayant une forte démocratie.

Bien que ce déclin reste troublant, certains indicateurs laissent supposer qu'il peut être minimisé et que mettre l'accent sur les réformes de l'ouverture gouvernementale fonctionne :

- Bien que dans l'absolu, le changement reste le même, purement en terme de pourcentage, les pays du PGO ont moins reculé.
- En variation de pourcentage, les pays du PGO ont moins reculé en termes relatifs, soit en pourcentage total, que les pays qui n'en font pas partie. Cela peut être une maigre consolation pour certains.
- À cette époque marquée par le déclin des libertés civiles, le PGO peut encore surpasser la moyenne mondiale. Cette baisse relative semble indiquer qu'à tout le moins, les pays du PGO ne reculent pas plus vite que les autres pays, ce qui serait certainement alarmant. Étant donné les changements parmi

certaines des plus gros pays du PGO, comme le Brésil, les États-Unis, le Mexique, le Pakistan et les Philippines, cette conclusion n'est pas surprenante, mais elle est notable. Elle est compensée, à faible mesure, par des améliorations dans des pays comme le Nigéria, le Kenya et la Corée du Sud.

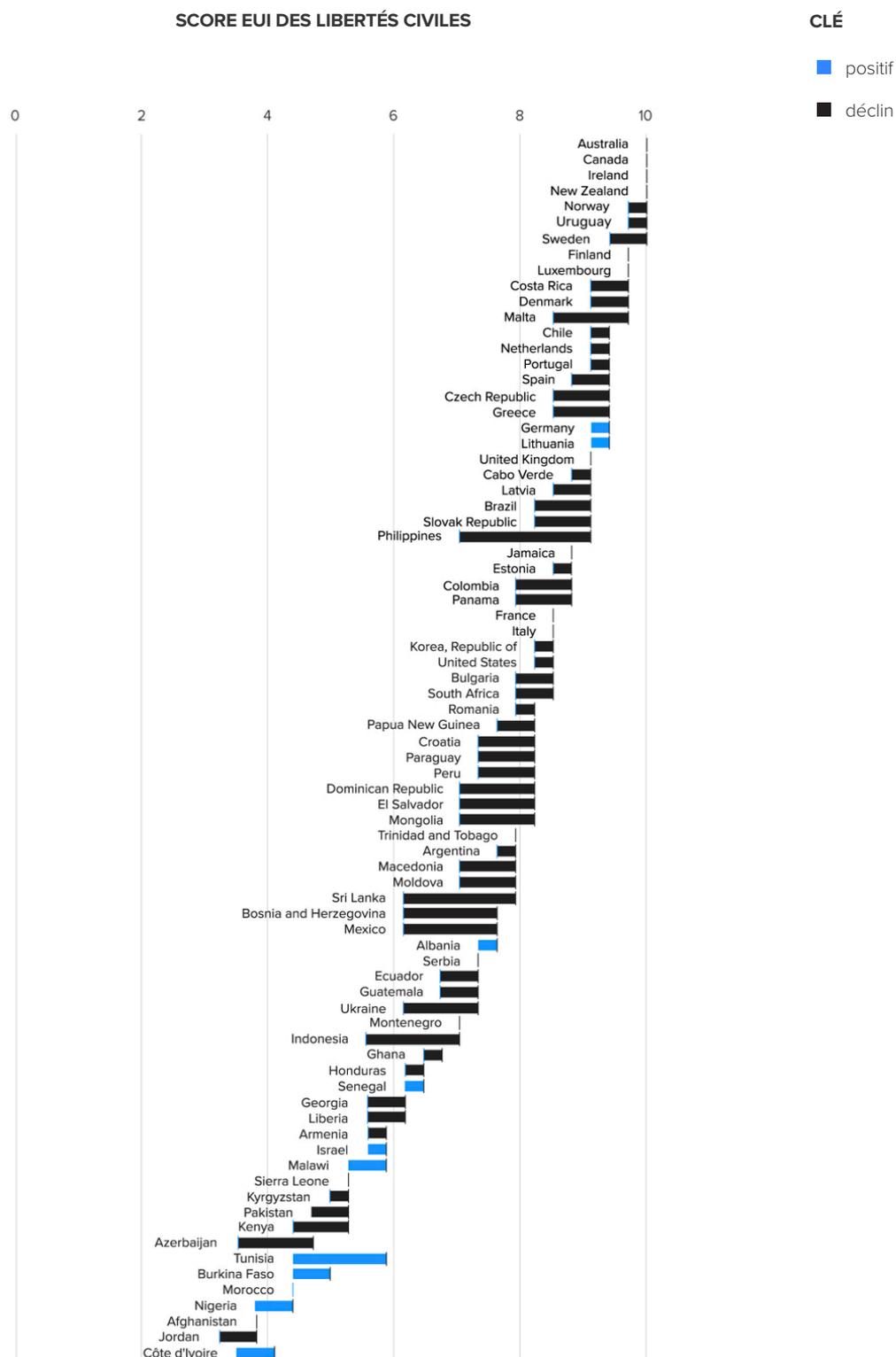
- Cette conclusion se maintient même lorsqu'on utilise des indicateurs autres que le résultat de l'EIU. Même s'il y a des problèmes inhérents au résultat en matière de liberté civile de l'EIU, comme un manque de transparence dans la méthode et les données sous-jacentes, cette conclusion tient très bien la route lorsqu'elle est comparée à d'autres indicateurs comme les séries chronologiques de l'indicateur d'entrée et de sortie et la répression des organisations de la société civile de V-Dem.
- Le déclin de plusieurs indicateurs de démocratie, tout particulièrement des indicateurs non électoraux, est alarmant. Par contre, lorsqu'on étend l'étude sur plusieurs décennies, les institutions démocratiques restent malgré tout à leur niveau le plus haut en ce qui concerne les indicateurs de démocratie libérale, comme les élections, le respect des droits et le contrôle du pouvoir exécutif.<sup>24</sup>

Malgré les progrès nuancés qu'on voit chez certains pays du PGO, comme le montre la section « Innovation des normes » de ce rapport, on ne peut nier que les pays du PGO devraient continuer à utiliser leurs plans d'action pour promouvoir et protéger les libertés civiles fondamentales.



**FIGURE 6: Les pays du PGO vivent un déclin des libertés civiles**

Modification des résultats dans les pays du PGO pour l'indicateur des libertés civiles (LC) de l'Indice de démocratie de l'Economist Intelligence Unit (EIU). La comparaison se fait entre les résultats de 2011 à 2017. Veuillez visiter EIU Democracy Index pour accéder aux données sous-jacentes.



Source: Indice de démocratie de l'Economist Intelligence Unit (EIU), Libertés civiles (LC), n = 79

---

# Recommandations générales

Cette toute première évaluation à grande échelle des démarches du PGO a apporté une quantité significative de nouvelles conclusions qui reflètent autant le succès en matière d'engagement que les nouveaux domaines de croissance. Le plus important est que ces conclusions offrent des occasions d'apprentissage qui permettent aux pays du PGO de tracer de nouvelles voies encore plus stratégiques vers l'avenir.

Les recommandations qui suivent sont fondées sur ces travaux et sont faites sur mesure pour répondre aux besoins et aux contributions des circonscriptions clés du PGO. Ces groupes importants vont collectivement être responsables de la création conjointe et de la mise en œuvre de futures réformes.

## Pour les gouvernements :

**S'assurer que les engagements reflètent les priorités nationales.** Continuer à déterminer les enjeux qui constituent des priorités nationales ou locales, même s'ils ne font pas partie des domaines politiques examinés dans ce rapport. Ils ont un impact important et font partie des forces du PGO, qui cherche à harmoniser chaque plan d'action et la réalité locale.

**Tenir compte des domaines hautement prioritaires du PGO.** Déterminer des domaines où votre gouvernement ou des groupes de la société civile peuvent jouer un rôle de premier plan. En particulier, l'espace civique comporte une forte asymétrie entre ce qui est nécessaire et ce qui se trouve dans les plans d'action. Pour les pays ayant de nouvelles initiatives ou des travaux en cours, déterminer des structures de direction et de soutien à l'intérieur du PGO qui pourraient garantir des mises en œuvre ambitieuses et crédibles. Pour les pays qui n'ont pas d'engagements dans des domaines où les données de rendement suggèrent une amélioration, déterminer des engagements qui pourraient faire avancer ce travail.

**Continuer à privilégier l'espace civique.** Les données sont assez claires; il y a un retour en arrière en ce qui concerne l'espace civique, même à l'intérieur d'un « cercle des engagés » comme le PGO. Puisque

vous faites partie d'une des principales tribunes pour faire avancer cet élément fondateur de la démocratie, il faudra déterminer des mesures novatrices pour garantir le respect, la protection et la promotion de ces droits fondamentaux.

**Rendre la responsabilité plus intentionnelle.** Passer au-delà de la responsabilité « opaque » en incorporant des stratégies et des mécanismes clairs pour faire en sorte que la transparence compte dans l'amélioration de la réceptivité et du rendement.

**Passer de la responsabilité basée sur des projets à la responsabilité basée sur des institutions.** Le cas de la Mongolie dans le domaine de l'éducation et celui du Brésil dans le domaine de la santé montrent que d'établir des institutions permanentes de surveillance où les citoyens ont leur place et ont la possibilité de s'exprimer amène de meilleurs résultats.

**Susciter la participation des personnes défavorisées.** Susciter la participation des ministères qui représentent des parties de la population ou des groupes de citoyens qui pourraient être laissés pour compte lors de discussions à propos du gouvernement ouvert, de la corruption et des services. Cela peut inclure les femmes, les jeunes et les personnes en situation de handicap.

## Pour les défenseurs à l'échelle nationale :

**CSe rassembler autour des priorités nationales.** Déterminer des domaines politiques dans votre pays et au sein desquels il y a un lien entre les ambitions politiques et vos propres objectifs de plaidoyer. Idéalement, ce rapport devrait propager les innovations et les lacunes dans les politiques et les pratiques courantes au-delà des frontières.

**Mettre à profit l'expérience en matière de plaidoyers.** Continuer à accumuler des preuves, à entreprendre le dialogue et à prôner des réformes dans des politiques cruciales. L'exemple de l'European Centre for Non-profit Law et de son travail pour garantir la liberté de réunion ainsi que celui de plusieurs organ-



isations africaines qui collaborent avec les gouvernements pour trouver un équilibre entre les règlements contre le blanchiment d'argent et la liberté d'association peuvent servir d'exemple dans l'espace civique.

**Utiliser des mécanismes existants.** Déterminer des conventions internationales et des engagements déjà existants qui ont des répercussions à l'échelle gouvernementale et qui peuvent avoir été ratifiés sans avoir été mis en œuvre, puis en faire la promotion. Un bon exemple serait la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ou CEDAW (pour Convention to End Discrimination Against Women).

**Garantir la participation des utilisateurs finaux.** S'assurer que le plaidoyer pour les données comprend des utilisateurs potentiels, surtout des journalistes. Les preuves que nous avons accumulées montrent que les données pour la responsabilité fonctionnent mieux lorsque les utilisateurs finaux s'investissent dans la conception et la publication des données.

## **Pour les organisations internationales :**

**Continuer la production de données transnationales sur le processus de prise de décisions.** Précisément, plus de données sont nécessaires concernant les niveaux de transparence des documents décisionnels (comme les plans, les budgets, les ébauches et les décisions), le niveau de participation et la présence de mécanismes de plainte pour le public dans les domaines politiques clés.

**S'appuyer sur les données et se servir de ces dernières.** Utiliser les données transnationales du PGO pour déterminer les contraintes majeures des thèmes de gouvernance essentiels afin de : (1) mieux cibler les domaines que le gouvernement a déjà indiqués comme étant politiquement importants; (2) cerner les contraintes majeures dans certains pays en particulier; (3) repérer des champions potentiels qui pourraient partager des approches qui ont fonctionné dans leur pays.

**Produire et utiliser des données ventilées par sexe.** Recueillir des données ventilées par sexe en ce qui concerne les budgets, les services et la participation, s'il y a lieu. Encourager également les gouvernements

et les organisations des sociétés civiles à recueillir des données ventilées par sexe.

## **Pour les chercheurs :**

**Utiliser les données du PGO.** Le PGO a publié toutes ses données, incluant les données du mécanisme d'évaluation indépendant et de tierces parties, dans une seule base de données dans l'espoir que les chercheurs seront plus à même de comprendre quelles réformes ont eu du succès et quels domaines nécessitent encore des efforts continus. De plus, cela pourrait mettre en lumière les impacts du PGO beaucoup plus précisément qu'ils ne l'ont été par le passé.

**Utiliser l'évaluation de l'impact.** Ce rapport a abordé de quelle manière de nombreuses relations entre les gouvernements ouverts et le PGO ont changé la vie des gens. Des recherches plus poussées sur les liens de causalité, un éventail plus large d'analyses sur divers sujets et une attention à l'inclusion sont seulement trois des domaines qui pourraient être mieux étudiés.

**Centraliser et promouvoir de bonnes pratiques et des normes optimales.** Le travail des chercheurs et des groupes de réflexion a été inestimable pour le succès de ce rapport. L'attention ininterrompue portée à la conception de bonnes politiques (concernant notamment l'espace civique, la participation publique, le moment auquel la transparence est la plus efficace pour la responsabilité et les manières de procéder, la réduction de la corruption, l'amélioration de la qualité de vie et la reconstruction de la confiance) est la clé.

**Tenir compte du sexe.** Lors de l'évaluation des réformes, de la mesure des impacts ou de la création de bonnes pratiques et des normes optimales, penser aux différences entre la vie des hommes et des femmes et des garçons et des filles, ainsi qu'à la manière dont ceux-ci interagissent différemment avec le gouvernement. Le manque d'influence relatif des femmes en matière de politique et d'économie réduit leur capacité à exiger la responsabilité ou à mettre en évidence leurs expériences et leurs préoccupations.

## **Pour tout le monde :**

**Faire appel au PGO pour obtenir du soutien.** Ne jamais hésiter à communiquer avec les auteurs de ce rapport pour formuler des requêtes, faire des correc-

tions, donner des suggestions pour de futures éditions et pour donner des idées de sujets pour ce qui pourrait devenir une série de documents d'analyse. Le monde de l'ouverture gouvernementale constitue un superbe (bien que parfois frustrant) amalgame de connaissances, de relations et de réformateurs distincts. Tout va mieux lorsque les gens communiquent entre eux et acceptent de partager leurs idées. Les bonnes idées peuvent venir de n'importe où.



## Endnotes

- <sup>1</sup> Anna Lührmann & Staffan I. Lindberg (2019) A third wave of autocratization is here: what is new about it?, *Democratization*, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>.
- <sup>2</sup> Varieties of Democracy (V-Dem) Institute, *Democracy for All: V-Dem Annual Democracy Report*, (Gothenburg, Sweden: V-Dem Institute, 2018) 26, [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0ec894115/v-dem\\_democracy\\_report\\_2018.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0ec894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf).
- <sup>3</sup> V-Dem Institute, *Democracy for All: V-Dem Annual Democracy Report*, 26.
- <sup>4</sup> World Justice Project, “Open Government Around the World” (accessed 31 Jan. 2019), <https://worldjusticeproject.org/open-government-around-world>.
- <sup>5</sup> Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2018: Me too? Political Participation, Protest and Democracy* (2019), [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=Democracy2018](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy2018).
- <sup>6</sup> Edelman, 2019 Edelman Trust Barometer (20 Jan. 2019), <https://www.edelman.com/trust-barometer>.
- <sup>7</sup> Thomas J Bollyky et al., “The relationships between democratic experience, adult health and cause-specific mortality in 170 countries between 1980 and 2016: An observational analysis,” *Lancet* 393(10181) (13 Mar. 2019) 1628–1640, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)30235-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)30235-1).
- <sup>8</sup> Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Business, 2012).
- <sup>9</sup> Many other reports cover the relevance of international and domestic case law on the fundamental nature of these rights in a more thorough, readable, and relevant manner than this report could. See for example, Kravchenko and Bonine, Eds. *Human Rights and the Environment: Cases, Law, and Policy*. Carolina Academic Press.
- <sup>10</sup> Munyema Hasan, *Skeptic’s Guide to Open Government* (Washington, DC: Open Government Partnership, 2018), <https://www.opengovpartnership.org/resources/skeptics-guide-open-government>.
- <sup>11</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances* (Vienna: United Nations Office of Drugs and Crime, 2013), [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook\\_on\\_anti-corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_and\\_the\\_management\\_of\\_public\\_finances.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf); Gavin Hayman, “#Busted: The many myths of why government contracts should not be published” (Washington DC: Open Contracting Partnership, 20 Jul. 2018), <https://www.open-contracting.org/2018/07/20/bust-ed-many-myths-government-contracts-not-published/>.
- <sup>12</sup> Stephan Grimmelikhuijsen, “Being transparent or spinning the message an experiment into the effects of varying message content on trust in government,” *Information Polity* 16 (IOS Press, 2011) 35–50, <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/231701/BeingtransparentGrimmelikhuijsen.pdf?sequence=1>.
- <sup>13</sup> Zdenek Drabek and Warren Payne, “The impact of transparency on foreign direct investment,” *Journal of Economic Integration* 17 (2002) 777-810; Gaston Gelos and Shang-Jin Wei “Transparency and international portfolio holdings,” *The Journal of Finance* 60(6) (2005); Rachel Glennerster and Yongseok Shin, “Does transparency pay?” IMF Staff Papers 55(1) (International Monetary Fund, 2008), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/2008/01/pdf/glennerster.pdf>.
- <sup>14</sup> Iza Lejárraga and Ben Shepherd, “Quantitative evidence on transparency in regional trade agreements,” OECD Trade Policy Papers No. 153 (OECD Publishing, 14 Jun. 2013), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k450q9v2mg5-en.pdf?expires=1557317166&id=id&accname=guest&checksum=E8C8A30E-C3E10E1ED2EDA98401343183>.
- <sup>15</sup> Carolin Geginat and Valentina Saltane, “Transparent government and Business Regulation,” Policy Research Working Paper No. 7132 (World Bank, 2014), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20698?locale-attribute=en>.
- <sup>16</sup> James Hollyer, B. Peter Rosendorff, and James Raymond Vreeland, *Information, Democracy, and Autocracy: Transparency and Political (In)Stability* (Cambridge University Press, 2019).
- <sup>17</sup> Elif Arbatti and Julio Escolano, “Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings,” *The Journal of Applied Public Economics* 36(2) (2015).
- <sup>18</sup> Wendy Carrara et al., *Creating value through open data: Study on the impact of re-use of public data resources* (Brussels: European Commission, 2015), [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp\\_creating\\_value\\_through\\_open\\_data\\_0.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf).
- <sup>19</sup> Nicholas Gruen, John Houghton and Richard Tooth, *Open for business: How open data can help achieve the G20 growth target* (Lateral Economics and Omidyar Network, Jun. 2014), [https://www.omidyar.com/sites/default/files/file\\_archive/insights/ON%20Report\\_061114\\_FNL.pdf](https://www.omidyar.com/sites/default/files/file_archive/insights/ON%20Report_061114_FNL.pdf).
- <sup>20</sup> Albert O. Hirschman, *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970); Susan Rose-Ackerman, *The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences* (World Bank, 1996); Guillermo O’Donnell, “Horizontal Accountability in New

Democracies” *J. of Democracy* 9(3) (1998) 112–126; Adam Przeworski, *The state and the citizen* (prepared for International Seminar on “Society and the Reform of the State, Sao Paulo, Brazil, Mar. 1998) (6 Mar. 1998), [https://www.researchgate.net/publication/228703581\\_The\\_State\\_and\\_the\\_citizen](https://www.researchgate.net/publication/228703581_The_State_and_the_citizen); Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido, “Governance Matters” World Bank Policy Research Working Paper No. 2196 (Aug. 1999), <https://ssrn.com/abstract=188568>; Jonathan Fox, “The uncertain relationship between transparency and accountability” *Development in Practice* 17(4/5) (Taylor & Francis Ltd., Aug. 2007) 663–67; Harlan Yu and David G. Robinson, “The New Ambiguity of ‘Open Government’” *UCLA Law Rev. Disc.* 59(178) (2012), <https://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>; Tiago Peixoto, “The Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson’s The New Ambiguity of ‘Open Government’” *UCLA Law Rev. Disc.* 60(200) (2012), <https://www.uclalawreview.org/the-uncertain-relationship-between-open-data-and-accountability-a-response-to-yu-and-robinsons-the-new-ambiguity-of-open-government/>; Stephen Kosack and Archon Fung, “Does Transparency Improve Governance?” *Ann. Rev. of Pol’l Sci.* 17 (2014) 65–87, <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>.

- <sup>21</sup> Fox, “The uncertain relationship between transparency and accountability;” Tiago Peixoto, “The Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson’s The New Ambiguity of ‘Open Government;” Alasdair S. Roberts, “Making Transparency Policies Work: The Critical Role of Trusted Intermediaries” *Suffolk Univ. L. Sch. Res. Paper No. 14-39* (11 Nov. 2015), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2505674](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2505674).
- <sup>22</sup> For this exercise, there is a treatment group—OGP members—and a control group—non-OGP members (108 countries that have not joined OGP, regardless of eligibility.) This gives at least two action plan cycles to see a difference in OGP countries. Of course, absolutely no claims of sole attribution to OGP are advanced.
- <sup>23</sup> Anna Lührmann and Staffan I. Lindberg, “Keeping the democratic façade: Contemporary autocratization as a game of deception” *V-Dem Institute Working Papers 2018(75)* (Gothenburg, Sweden: Varieties of Democracy Institute and University of Gothenburg, Aug. 2018), [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/9c/6f/9c6fe0b9-7f78-4aac-8775-c1cccbd43df2/v-dem\\_working\\_paper\\_2018\\_75.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/9c/6f/9c6fe0b9-7f78-4aac-8775-c1cccbd43df2/v-dem_working_paper_2018_75.pdf).



Rapport mondial du PGO

# Domaines prioritaires de la réforme : **Des innovations aux normes**

Les données montrent que, dans certains domaines, des progrès considérables ont été réalisés dans le cadre de politiques gouvernementales ouvertes au cours des dernières décennies. En voici quelques exemples : l'adoption de lois sur l'accès à l'information dans la majorité des pays du monde, l'augmentation des exigences en matière de divulgation des actifs et la tendance générale vers un budget ouvert. Il y a plusieurs décennies, il s'agissait « d'innovations », d'expériences limitées à quelques pays. Elles ont maintenant été adoptées par la majorité des pays. Il s'agit essentiellement de nouvelles normes. Bien qu'il y ait d'énormes possibilités de croissance dans la pratique, au concret, il s'agit maintenant de politiques relativement courantes.

Malheureusement, ce n'est pas encore le cas dans bien d'autres domaines de l'ouverture gouvernementale. Les données sur la propriété véritable des entreprises ne sont disponibles que dans une minorité de pays, et des processus ouverts d'octroi de contrats ont été lancés dans de nombreux pays, mais pas encore dans la plupart des pays du PGO. Comme ces enjeux sont relativement nouveaux, on peut s'y attendre. Une quantité énorme d'énergie et de ressources a été consacrée à l'amélioration de la qualité de l'eau, de l'éducation et de la santé, mais il existe encore de grandes lacunes dans de nombreux documents de planification et données de base sur la gouvernance. Ces secteurs font l'objet d'une attention particulière depuis longtemps, mais il est encore trop tôt pour intégrer les éléments de gouvernance ainsi que les infrastructures et les finances. Plus inquiétant encore, comme il est essentiel au succès de tous les autres éléments, les libertés civiles ont connu une érosion constante, même dans les pays du PGO. Trop peu d'attention a été accordée aux mesures positives qui peuvent être prises pour enrayer cette érosion.



---

# Introduction

Le reste du présent rapport est composé d'« innovations », d'îlots d'expérimentation, de travail acharné et parfois d'échecs. Le rapport se concentre sur trois domaines de politique frontalière dans lesquels les membres du PGO ont fait preuve de leadership, mais ont encore du travail à faire, et dans lesquels les membres entreprennent des réformes dans l'espoir que celles-ci passent d'état d'innovation à celui de normes :

- **Lutte contre la corruption**

Les membres du PGO ont été les premiers à avoir adopté des politiques de propriété véritable et des processus ouverts d'octroi de contrats. Ces deux politiques ne sont pas encore des normes mondiales, mais elles sont représentées dans un nombre croissant de plans d'action du PGO. Cette section examine ce qui rendra les politiques efficaces, augmentera l'efficacité et, en fin de compte, réduira la corruption. Bien qu'elles ne représentent pas l'ensemble des efforts de lutte contre la corruption (et qu'elles ne soient pas purement anticorruption dans leur intention), elles constituent un point de départ pour des discussions futures.

- **Espace civique**

L'espace civique est essentiel au succès du PGO et, à bien des égards, à l'objectif du Partenariat, qui consiste à modifier la façon dont les gouvernements font affaire avec le public. Étant donné la diminution de l'espace civique à l'intérieur et à l'extérieur des pays membres du PGO, il reste beaucoup de travail à faire pour s'attaquer à ce problème. Dans ce rapport, nous examinons trois questions fondamentales : la liberté de réunion, la liberté d'association et la défense des activistes et des journalistes. La présente section vise à évaluer les problèmes avec plus de précision et à aider les réformateurs à passer à des mesures concrètes pour s'attaquer à ces problèmes.

- **Services publics**

Un gouvernement ouvert peut améliorer le quotidien des gens. La façon de procéder n'est souvent pas claire au-delà des données ouvertes et des interventions très localisées. Les services publics sont une occasion de voir les avantages tangibles d'un gouvernement ouvert. Cette section examine les données disponibles pour la prise de décision, les processus décisionnels transparents et les endroits où les gens ont un moyen de faire entendre leur voix et d'éclairer la prise de décision. Il examine trois secteurs clés : l'eau et l'assainissement, l'éducation et la santé.

# Une approche propre à chaque politique

## Pourquoi se concentrer sur la politique?

La quête d'un gouvernement ouvert est sans limites. Il n'y a pas de limites aux éléments de la société qui méritent un examen plus approfondi sous l'angle de la transparence, de la participation et de la responsabilité. Les débuts du PGO ont été marqués par l'innovation et l'accent mis sur la nouveauté, en particulier en matière de technologie. Aujourd'hui, sept ans plus tard, le consensus consiste à se poser les questions suivantes :

- Participation when? For whom?
- La transparence pour quelle raison?
- Qui doit rendre des comptes à qui?

La section sur les domaines prioritaires de la réforme est une première tentative pour répondre à ces questions sur un sous-ensemble de sujets critiques sur lesquels les pays du PGO travaillent. En adoptant une approche sectorielle, les membres du PGO peuvent mieux cerner le lien entre un gouvernement ouvert et un domaine en particulier, apprendre qui sont les leaders dans un domaine politique donné, et faire avancer les choses aux prochaines étapes.

## Pourquoi pas d'autres domaines politiques?

Il y a de très bonnes raisons de penser que ce rapport aurait dû se concentrer sur d'autres domaines politiques. Les revenus de l'industrie extractive, l'argent en

politique, les libertés en ligne et des dizaines d'autres méritent un examen plus approfondi. Ils seront peut-être abordés dans la deuxième édition de ce rapport ou dans le cadre d'autres recherches à l'avenir.

Cependant, tout rapport exige de limiter le nombre d'objectifs. Encore une fois pour cette édition inaugurale de ce rapport phare du PGO, l'accent est mis sur trois domaines essentiels :

- **Lutte contre la corruption** : contrats ouverts et propriété véritable
- **Espace civique** : association, réunion et défense des activistes et des journalistes
- **Services publics** : éducation, eau, assainissement et santé

Ces domaines politiques proviennent de documents universellement approuvés (y compris la Déclaration pour un gouvernement ouvert et la Déclaration de Paris sur la transparence du gouvernement) et de décisions adoptées par le Comité directeur du PGO ou énoncées dans les priorités du président du PGO. En outre, ces politiques sont des domaines d'intérêt universel pour tous les membres du PGO et les membres ont estimé qu'il s'agissait de domaines où le PGO et une approche gouvernementale ouverte avaient un avantage comparatif significatif pour faire évoluer les normes mondiales.

## Cas d'utilisation et publics cibles

Chaque section est divisée en plusieurs éléments im-

portants. L'intention est que chaque section présente du contenu pour éclairer une variété de cas d'utilisation et de publics :

- Les militants et les réformateurs d'un gouvernement ouvert qui cherchent à identifier les prochaines étapes, peu importe leur orientation particulière;
- Les nouveaux arrivants dans un domaine de politique particulier qui ont besoin d'un cadre clair d'approches d'un gouvernement ouvert;
- Des militants sectoriels expérimentés qui n'ont pas encore réfléchi aux approches d'un gouvernement ouvert ou à la façon d'utiliser les plans d'action et les communautés du PGO pour faire avancer leurs objectifs.

## Contenu par section

Bien que chaque domaine de politique présenté dans le rapport exige une approche organisationnelle légèrement différente, les sections sont toutes conçues de manière à ce que leur contenu soit facilement accessible et utile. À ces fins chaque section de politique prévoit ce qui suit :

- **Principaux éléments** : Conclusions et retombées pour les réformateurs;
- **Sommaire des domaines prioritaires** : Pourquoi un gouvernement ouvert peut aider ce secteur de politique particulier et pourquoi il est essentiel à la mission du PGO;
- **Réalisations à ce jour** : Ce que les membres du PGO ont et n'ont pas accompli grâce à leurs plans d'action individuels;
- **Frontières pour les membres PGO** : Au-delà des plans d'action, ces idées sont basées sur des données préparées par des organismes internationaux de renom et sont examinées selon ces perspectives :
  - L'engagement des citoyens à assurer la reddition de comptes et l'obtention de meilleurs résultats;
  - Les données et les informations pour la gouvernance : Les données essentielles nécessaires pour soutenir les progrès dans chaque domaine.

L'organisation de chaque section varie, mais couvre les

mêmes sujets. Par exemple, la section portant sur l'espace civique ne présente pas les possibilités futures de la même façon, car ses problèmes et ses solutions ne nécessitent pas d'interventions gouvernementales ouvertes (transparence, participation et gouvernance), mais plutôt des conditions favorables à l'ouverture gouvernementale.

## Données et informations

Ce rapport s'appuie sur l'énorme travail effectué par les individus et les organisations de la communauté du PGO. Toutes les analyses s'appuient sur les conclusions et l'expertise d'un grand nombre de chercheurs et de réformateurs les plus réputés dans le domaine du développement et des espaces gouvernementaux ouverts, notamment :

- **Rapport et données du Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI)** : Le MEI du PGO, composé des chercheurs nationaux dans chaque pays ou localité membre, publie des plans annuels sur l'ambition, la mise en œuvre et les premiers résultats de chaque plan d'action du PGO, couvrant plus de 3 000 engagements.
- **Point de vue des parties prenantes du PGO** : Dans le cadre de la préparation du présent rapport, les auteurs ont interviewé et reçu des commentaires de nombreux organismes différents participant au PGO. Ces organismes nous ont donné un aperçu inestimable de leurs domaines d'expertise et nous ont donné leur point de vue unique sur la façon et le moment où un gouvernement ouvert peut faire progresser leurs travaux respectifs.
- **Données provenant de tiers et d'organisations internationales** : La section sur les domaines prioritaires de la réforme s'appuie largement sur les mêmes données que celles utilisées pour les pages des membres présentées dans le présent rapport (voir le volume II et la section sur les méthodes pour plus de détails). Dans de nombreux cas, nous avons pu compléter l'ensemble de données de base par d'autres données publiées qui ne couvrent pas tous les pays du PGO, mais qui donnent néanmoins un excellent aperçu de l'état de l'ouverture gouvernementale et des modèles de mise en œuvre.



# Comparaison des progrès réalisés dans les domaines politiques

Tel qu'il est mentionné dans la section Résultats collectifs de ce rapport, en matière de progrès en matière de politique d'ouverture gouvernementale, les pays du PGO sont partis d'un stade avancé par rapport aux pays non membres du PGO, et restent plus forts. Cela est vrai, qu'il s'agisse des critères d'admissibilité au PGO ou des douze sous-dimensions de la politique colligées dans le cadre du présent rapport.

La figure 1 montre que les pays du PGO ont des résultats plus élevés dans les douze sous-dimensions de la transparence gouvernementale. En particulier, les pays du PGO ont fait preuve d'une grande transparence sur le plan budgétaire et en ce qui concerne l'ouverture réglementaire et la liberté d'association.

**FIGURE 1. Les pays du PGO surpassent ceux qui n'en font pas partie sur le plan de l'ouverture gouvernementale**

	Moyenne des membres du PGO	Moyenne des pays non membres du PGO	Écart
<b>Initiatives de lutte contre la corruption</b>			
Propriété véritable	0.8	0.6	0.2
Contrats ouverts	2.1	1.6	0.6
<b>Espace civique</b>			
Réunion	3.0	1.8	1.2
Association	3.2	2.3	0.9
Expression et défense des activistes et des journalistes	2.6	1.9	0.7
<b>Élaboration ouverte de politiques</b>			
Participation à l'élaboration de lois	2.5	1.5	1.0
Lois et règlements ouverts	2.6	1.5	1.0
<b>Accès à l'information</b>			
Droit à l'information	2.4	2.0	0.5
Données ouvertes pour l'eau et l'assainissement	1.8	1.5	0.4
Données ouvertes pour la santé	1.7	1.4	0.3
Données ouvertes pour l'éducation	1.6	1.2	0.4
<b>Transparence fiscale</b>			
Transparence	2.3	1.1	1.2
Participation	0.7	0.3	0.3
Responsabilité	2.5	1.8	0.7

Cette distinction comparative est toutefois moins importante étant donné l'autosélection des pays du PGO et des conditions d'admissibilité.

Il est plus convaincant d'examiner les domaines dans lesquels les pays du PGO ont accompli de grandes choses par rapport aux conditions du monde réel. L'équipe du rapport du PGO a rassemblé des données provenant de tiers dans cinq dimensions et douze sous-dimensions (disponibles dans une base de données publique à l'adresse suivante : [opengovpartnership.org/ogp-data](https://opengovpartnership.org/ogp-data)). Cela permet de comparer le rendement du PGO avec le rendement « du monde réel », sur les plans des membres et du plan d'action.

La figure 2 (à la fin de la section) montre la force des engagements du PGO (selon le MEI) ainsi que le rendement global pour chaque domaine politique (selon les organisations tierces). Tous les résultats sont normalisés de 0 à 4. Des notes plus élevées basées sur le MEI indiquent des engagements plus solides qui étaient pertinents, ambitieux, très complets ou qui présentaient des preuves importantes de changements dans l'ouverture. En conséquence, la figure met en évidence les cas où il y a de bons résultats (actifs ou non actifs sur cette question au sein du PGO) et où les pays font des efforts notables, même si les résultats ne sont pas encore clairs. Pour les indicateurs et méthodes sous-jacents, se reporter à la section Méthodes du volume II du présent rapport.

### Initiatives de lutte contre la corruption

- Bien que ce rapport ne couvre pas la totalité de la lutte contre la corruption, il couvre deux initiatives clés qui progressent grâce au PGO : la transparence de la propriété véritable et les contrats ouverts. Peu de pays sont considérés comme étant forts dans ces domaines. Il faut s'y attendre, car il s'agit de domaines d'action relativement nouveaux. Au moment de la rédaction du présent rapport, un peu plus d'une douzaine de pays ont entamé la difficile tâche de préparer les **registres de propriété véritable**.
- Le **processus ouvert d'octroi de contrats**, toutefois, a des engagements beaucoup plus crédibles en raison du fait que c'est un peu plus ancienne et qu'il a été adopté par la majorité des

pays du PGO, avec des résultats positifs notables. Lorsque nous reviendrons sur cette question dans la prochaine édition de ce rapport, il sera possible d'évaluer si ces nombreux engagements ont, en fait, fait avancer les choses vers un meilleur rendement.

- Une discussion plus longue sur les prochaines étapes pour faire progresser ces deux politiques importantes se trouve dans la section Initiatives de lutte contre la corruption.

### Espace civique

- La section **Engagements en matière d'espace civique** (traitant des libertés en matière de réunion, d'association, d'expression et de défense des droits de la personne) montre une tendance commune : malgré l'absence d'engagements fermes, le rendement est fort (selon des indicateurs tiers) par rapport à presque tous les autres domaines politiques. Cela donne à penser que les pays qui réussissent déjà dans ces domaines pourraient servir de mentors à leurs pairs qui cherchent à améliorer leur rendement. Cette entraide peut être extrêmement utile pour promouvoir l'espace civique. La section Espace civique décrit quelques-unes des nombreuses améliorations que les gouvernements du PGO peuvent apporter pour améliorer les libertés de réunion, d'association et d'expression, ainsi que la défense des droits de la personne.

### Politiques et lois ouvertes

- Dans un certain sens, l'élaboration ouverte des politiques est au cœur des objectifs d'un gouvernement ouvert, et l'on accorde de plus en plus d'attention aux assemblées législatives ouvertes. En fait, **des règles et une réglementation ouvertes** ont été l'une des réalisations méconnues du PGO, avec de nombreux engagements forts et de bons résultats d'ensemble.
- En revanche, la **participation à l'élaboration des lois**, semblable à certaines initiatives de lutte contre la corruption, est un nouvel enjeu pour le PGO. En dépit de ses promesses et de la nécessité évidente de prendre davantage d'engagements



dans ce domaine, les réformes n'ont pas encore évolué. Cette question pourrait faire l'objet d'une publication future.

### Accès à l'information

- Les lois du **droit à l'information** sont à la base du PGO et de sa mission et ont acquis une grande importance dans les plans d'action du PGO. En même temps, les résultats globaux en matière de droit à l'information (en combinant le droit et son application) laissent entrevoir des possibilités de croissance considérables. Le PGO se penchera davantage sur ces questions dans une prochaine publication.
- Les politiques et les pratiques concernant les **données ouvertes** sont également au cœur de la culture du PGO depuis sa création. Ces mécanismes d'information proactifs sont un complément essentiel aux lois réactives sur le droit à l'information. Voici une question qui revient sans cesse : « Des données ouvertes? Mais pour quelle raison? » Cette section examine trois services publics essentiels : l'eau et l'assainissement, la santé et l'éducation. La Figure 2 montre qu'il y a peu d'engagements très efficaces en matière de données ouvertes au sein de ces domaines. En outre, les résultats obtenus par des tiers montrent que, si la collecte d'informations est en fait assez solide, la publication d'informations sous forme ouverte désagrégée pluriannuelle est relativement rare, même dans les pays dotés d'une infrastructure de données ouvertes relativement solide. Voir la section Services publics pour une discussion plus approfondie.

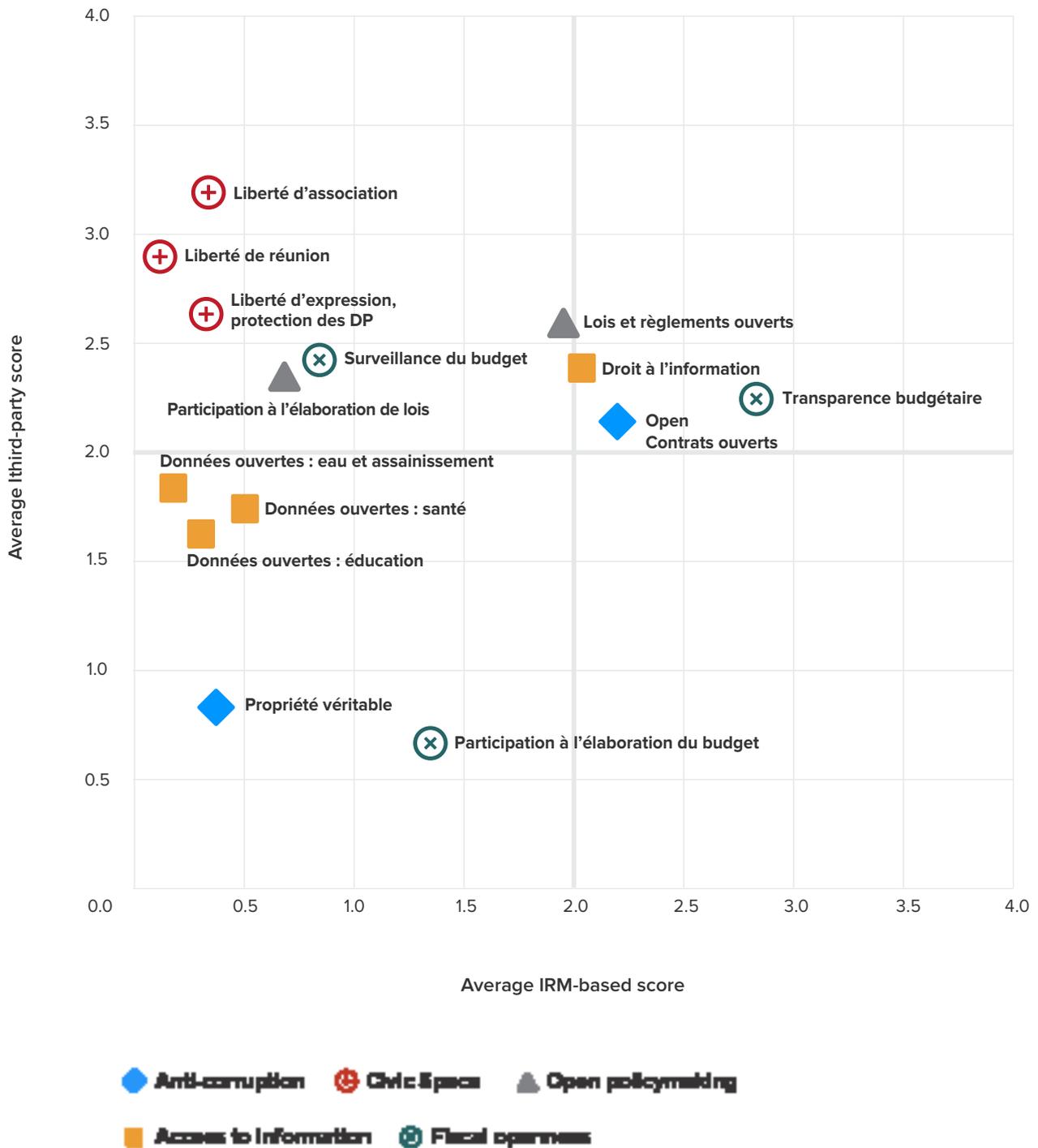
### Transparence fiscale

- La **transparence budgétaire** est tout aussi fondamentale pour le PGO. Comme nous l'avons mentionné dans les sections précédentes, il s'agit également de l'une des plus grandes réalisations. Ceci est indiqué par le fait que la majorité des membres du PGO évalués dans le cadre du MEI ont des engagements à fort impact dans ce domaine. En revanche, la **participation au budget** et **l'ouverture à la surveillance budgétaire** sont des domaines plus récents, et le rendement et les engagements sont relativement nouveaux.

La Figure 2 montre que les trois domaines d'intervention du présent rapport présentent un potentiel de croissance important, du moins dans le cadre des plans d'action PGO. Les initiatives de lutte contre la corruption, telles qu'elles figurent dans le présent rapport, sont encore nouvelles et n'ont pas encore été adoptées à grande échelle ni modifiées en ce qui concerne les indicateurs de tiers. La propriété véritable, en particulier, n'est pas encore passée de la phase innovation à celle de norme. Si de nombreux éléments de l'espace civique sont relativement sûrs dans les pays du PGO, il reste encore beaucoup à faire et il n'est pas encore courant que les plans d'action du PGO favorisent un environnement favorable à la société civile. Enfin, les institutions et l'information pour l'ouverture dans les services publics de base restent sous-développées dans un grand nombre de pays du PGO.

Les auteurs ont hâte de collaborer à l'élaboration de suppléments au présent rapport qui aborderont les frontières d'autres questions comme l'ouverture fiscale, l'élaboration ouverte de politiques, les lois sur l'accès à l'information et la justice.

FIGURE 2. Comparaison de la force des engagements du PGO avec les indicateurs de rendement de tierces parties, par domaine politique



Rapport mondial du PGO

# L'espace civique

La liberté d'association • Liberté de réunion  
Défendre les activistes et les journalistes



“Les manifestants ont des lumières pendant Prenons position pour la décence en Slovaquie après le meurtre du journaliste Jan Kuciak et de sa fiancée Martina Kusnirova.” Photographie de Radovan Stoklasa, Reuters

## L'espace civique

Chaque gouvernement qui se joint au PGO doit signer la Déclaration de gouvernement ouvert, ce qui signifie qu'il s'engage à promouvoir la participation civique :

*Nous avons à cœur la participation de chacun, également et sans discrimination, dans la prise de décisions et la formulation des politiques. L'engagement public, qui inclut la participation complète des femmes, accroît l'efficacité des gouvernements, qui bénéficient des connaissances et des idées des gens et de leur capacité à assurer une surveillance. Nous nous engageons à rendre la formulation des politiques et la prise de décision plus transparentes, à créer et utiliser des canaux pour solliciter une rétroaction auprès du public et à approfondir la participation publique afin d'élaborer, de surveiller et d'évaluer les activités du gouvernement. Nous nous engageons à protéger la capacité des organisations à but non lucratif et des organisations de société civile à opérer de manière cohérente à notre engagement envers la liberté d'expression, d'association et d'opinion.*

En un sens, le PGO réunit les gouvernements et les acteurs engagés qui veulent travailler sur ces enjeux. Toutefois, même les pays du PGO font face à de

sérieux problèmes causés par le manque d'action, les effets indésirables d'autres lois, les politiques regrettables ou l'ingérence intentionnelle.

S'occuper de l'espace civique peut être difficile, car il s'agit d'un sujet très vaste qui comprend la création d'un environnement favorable pour que les individus, les organisations et les communautés puissent faire leur travail, peu importe si le gouvernement est concerné ou non. Cela inclut aussi les espaces créés par le gouvernement. Ce rapport se concentre sur les environnements favorables en particulier et se penche sur les enjeux fondamentaux qui permettent aux gouvernements ouverts de fonctionner – les libertés fondamentales d'association, de réunion et d'expression ainsi que les institutions qui les protègent.

Une approche focalisée est nécessaire, car il y a beaucoup de travail à accomplir. Un rapport de 2018 par l'unité de soutien du PGO a conclu que presque la moitié des pays du PGO éprouvaient des difficultés relatives aux libertés fondamentales d'association, de réunion et d'expression – les droits fondamentaux qui permettent à la transparence, à la participation et à la responsabilité de fonctionner.<sup>1</sup> En même temps, très peu de ces pays ont eu recours à leurs plans

d'action du PGO pour se pencher sur ces problèmes. Si nous savons qu'il y a effectivement des problèmes, nous en savons beaucoup moins sur les réformes et les parcours en particulier que peuvent suivre les membres du PGO pour améliorer ces libertés civiles fondamentales et s'assurer au mieux le bon fonctionnement du gouvernement ouvert.

Pour ce rapport, nous utiliserons des définitions adaptées du Rapporteur spécial des Nations unies sur la Liberté de réunion et d'association et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques :

- **Réunion** : Le droit à la réunion pacifique est le droit de se rassembler en public ou en privé et d'exprimer, de promouvoir, de rechercher et de défendre des intérêts communs en collectivité. Il inclut le droit de participer à des rassemblements, des réunions, des manifestations, des grèves, des grèves d'occupation (« sit-in »), des manifestations pacifiques et tout autres rassemblements temporaires à des fins spécifiques.<sup>2</sup>
- **Association** : Le droit à la liberté d'association est le droit de se joindre à un groupe formel ou informel pour entreprendre des actions collectives. Il inclut le droit autant de former un groupe que de se joindre à un groupe. À l'inverse, il inclut aussi le droit de ne pas être forcé à se joindre à une association. Une association peut être une organisation de société civile, un club, une coopérative, une organisation non gouvernementale, une association religieuse, un parti politique, un syndicat, une fondation ou même une association en ligne. L'association n'a pas besoin d'être enregistrée pour que le droit à l'association s'applique.<sup>3</sup>
- **Expression** : Le droit à la liberté d'expression inclut le droit de rechercher, de recevoir et de transmettre des informations et des idées de tous genres, peu importe les frontières, soit à l'oral, à l'écrit, sous forme d'art ou à l'aide de n'importe quel médium choisi.<sup>4</sup>

## Objectifs

Cette section a pour but de tracer une feuille de

route possible pour agir dans le cadre des plans d'action du PGO. La division des sections se base sur l'identité des probables intervenants envisagés en tenant compte du fait que beaucoup d'intervenants différents jouent un rôle dans la protection des droits fondamentaux. En ce qui a trait à la liberté d'association, dans la plupart des pays, les autorités fiscales et de vérification ont les responsabilités principales de formation et de production des rapports, et sont responsables de la structure judiciaire du financement des organismes à but non lucratif. En ce qui a trait à la liberté de réunion, on présume que les ministères de la Police, de la Justice et de l'Intérieur sont les intervenants clés. La dernière section, « À la défense des journalistes et des activistes », concerne la liberté de presse, la liberté d'expression et le fonctionnement des institutions qui en défendent les droits et les intervenants. La liberté d'expression n'a pas été séparée des institutions pour les droits de la personne, car les plans d'action du PGO comporteront probablement des institutions et des organisations similaires qui travailleront autant pour les droits de la liberté d'expression que pour les droits fondamentaux de la personne.

## Approche

Ce rapport tente de déterminer l'état de la situation autant dans les plans d'action du PGO fondés sur les rapports du mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) que dans le monde au-delà de ces plans en utilisant des données d'indices de gouvernance importants. Ce rapport offre ensuite une feuille de route pour aider à aborder les enjeux les plus urgents dans les pays du PGO qui se base sur les contributions des communautés des pays membres du PGO. Le rapport offre aussi une revue d'ouvrages récents. Bien que l'espace civique soit indubitablement lié à un large éventail d'enjeux politiques, ce chapitre se concentre sur ces droits fondamentaux. De futures recherches pourront étudier de nouveaux défis liés à un espace civique en évolution qui comprend : l'impact de la numérisation et des grandes bases de données, les médias sociaux, le contre-terrorisme et les libertés d'association, de réunion et d'expression en ligne.



## Thèmes et conclusions transversaux

### *Description du problème*

- **Cadre juridique** : Bien que beaucoup, pour ne pas dire la plupart, des pays membres du PGO ont un cadre juridique fondamental fort pour l'espace civique, la mise en application et le soutien des droits est souvent en manque d'une orientation claire. De plus, dans une vaste minorité des pays, le cadre juridique est défectueux ou est appliqué inéquitablement. Dans certains cas, les obstacles peuvent être des mesures intentionnelles pour réprimer les groupes de la société civile.
- **Prévalence des enjeux de l'espace civique** : Selon le CIVICUS Monitor, en général, presque la moitié des pays membres du PGO ont des problèmes importants en ce qui concerne les libertés d'association, de réunion et d'expression et rencontrent de nombreuses difficultés concernant l'efficacité de leurs institutions pour les droits de la personne.
- **Inclusion** : Souvent, les groupes marginalisés qui font face à une discrimination systémique et profondément ancrée sont ceux qui ont le plus besoin des droits fondamentaux, car ils sont exclus des politiques majoritaires et sont spécifiquement ciblés car ils exercent leurs droits civils. Ils sont souvent les premiers groupes pour qui l'espace civique est limité.
- **Mécanismes de protection** : Les domaines les plus préoccupants incluent la protection des journalistes, les représailles contre les activistes et les suites aux rapports des droits de la personne.

### *Le PGO et l'espace civique*

- **La sous-utilisation des plans d'action du PGO** : La plupart des pays qui ont des problèmes avec ces libertés fondamentales n'ont pas utilisé leurs plans d'action aussi stratégiquement qu'ils le pouvaient. Néanmoins, il y a un nombre considérable d'engagements prometteurs pour la liberté d'association et un nombre plus petit, mais tout de

même important, d'engagements qui garantissent la liberté d'expression. Il y a un seul engagement qui travaille à garantir la liberté de réunion.

- **L'approche multiniveau** : Tous les paliers de gouvernement devraient être mobilisés, mais une attention particulière devrait être portée aux gouvernements infranationaux, car leur soutien est essentiel à la protection des libertés d'association et de réunion.
- **Le travail de la société civile** : Le travail des activistes est essentiel à l'ouverture de l'espace civique, que ce soit en enquêtant sur les protocoles de la police, en assurant la participation équitable des femmes ou en s'assurant du bon fonctionnement des mécanismes pour les droits de la personne.
- **L'équilibrage des valeurs conflictuelles** : La lutte contre la corruption, la transparence, la lutte contre le terrorisme et la sécurité publique sont des préoccupations légitimes, mais s'ils ne sont pas exécutés correctement, ils peuvent causer du tort à la capacité de la société civile de plaider et d'opérer en toute liberté. Dans les pires des cas, ils peuvent être une couverture pour l'exécution de manœuvres autoritaires. Chaque intervention nécessite une analyse de la situation et une réponse proportionnelle. De même, les termes relatifs aux droits de la personne, surtout en ce qui a trait à la liberté de parole, peuvent être utilisés pour limiter l'exercice de ces droits pour les groupes marginalisés.

## Le PGO et l'espace civique au-delà des plans d'action

Le PGO œuvre à amorcer des changements au-delà de ses plans d'action et veut exploiter encore plus ses principes et ses valeurs essentiels ainsi que la portée et l'expérience du réseau de ses membres. Par rapport à l'espace civique, cela comprend :

- **Les critères d'admissibilité** : Avant de joindre le PGO, les gouvernements doivent répondre à des

critères d'admissibilité. Les fondateurs du PGO reconnaissent la nécessité de la participation et de l'implication citoyennes pour l'ouverture des gouvernements; la protection des libertés civiles y est inhérente. L'évaluation des libertés civiles en tant que mesure indirecte de la participation citoyenne a donc été incluse dans les critères d'admissibilité pour être membre du PGO.

- **La vérification des valeurs du PGO** : En septembre 2017, le comité directeur du PGO a adopté le système d'évaluation de la « Vérification des valeurs » qui examine le niveau de contrôle et de répression du gouvernement envers les organisations de la société civile.
- **La politique sur le maintien des valeurs et des principes du PGO** : Cette politique, aussi connue sous le nom de Politique d'intervention du PGO, donne au public le droit de présenter au comité directeur du PGO ses préoccupations en ce qui concerne l'espace civique et exige du comité directeur qu'il applique des mesures correctives contre le gouvernement concerné, s'il y a lieu. En adoptant la Politique d'intervention, le comité directeur reconnaît « qu'il peut y avoir des enjeux en dehors du champ des plans d'action nationaux qui ont un impact majeur sur la participation fructueuse au PGO et [cette politique] donne l'occasion de les aborder. [Ces enjeux] peuvent prendre la forme de restrictions sur les libertés fondamentales, sur l'accès à l'information et sur l'environnement favorable à la société civile en général. »<sup>5</sup>
- **L'échange entre pairs et la diplomatie et le leadership politique à l'échelle internationale**: Le PGO est l'une des tribunes mondiales de premier plan pour discuter de l'espace civique. Les membres et les participants de sociétés civiles du comité directeur du PGO ont utilisé des événements de haut niveau du PGO, des échanges diplomatiques et des communications pour soulever des préoccupations à propos de menaces à l'espace civique, y compris dans des pays membres du PGO.



## Endnotes

- <sup>1</sup> Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The right tools for the right job: How OGP can help win the fight for civic space* (Washington, D.C.: OGP, 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools\\_Civic-Space\\_20180508.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf).
- <sup>2</sup> Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, “What Are The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association?” (2019), [freeassembly.net/about/freedoms/](http://freeassembly.net/about/freedoms/).
- <sup>3</sup> Kiai, “What Are The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association?”
- <sup>4</sup> *International Covenant on Civil and Political Rights*, G.A. Res. 2200A (XXI), art. 19, UN Gen. Assem. (16 Dec. 1966), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- <sup>5</sup> OGP, “OGP Steering Committee Agrees New Response Policy” (27 Oct. 2014), <https://www.opengovpartnership.org/stories/ogp-steering-committee-agrees-new-response-policy>.

Rapport mondial du PGO

L'espace civique

# La liberté d'association



# Principaux éléments

La liberté d'association est un des piliers des droits fondamentaux – avec la liberté d'expression, la liberté de réunion, le droit de participer au déroulement des affaires publiques, la liberté de circulation et l'accès à l'information – qui soutient l'espace civique. Les pays qui garantissent la liberté d'association ainsi que d'autres indicateurs d'un espace civique ouvert sont plus prolifiques autant sur les plans politique, économique et social.<sup>1</sup> Là où la liberté d'association est restreinte, les données ouvertes et la liberté d'accès à l'information sont beaucoup moins à même de se traduire en responsabilité.

Les restrictions à l'association incluent l'entrave à l'entrée et à l'inscription, à l'opération organisationnelle, à l'accès au financement et aux ressources, au travail des revendications, par exemple avec la mise en œuvre de lois sur le lobby, la transparence et les élections, et aux rapports et à la responsabilité. Les mesures de ce genre vont à l'encontre des principes, de la mission et des engagements des membres du PGO.

Lors de l'évaluation des activités et des difficultés relatives à la liberté d'association des membres du PGO, le rapport est arrivé aux conclusions suivantes :

- **Les résultats des pays du PGO sur la liberté d'association sont mitigés.** Bien que plus de la moitié s'en sortent bien, les indicateurs internationaux montrent que 40 % ont des difficultés notables si on se fie à une analyse de 2018 du CIVICUS Monitor par le PGO.<sup>2</sup>
- **Les difficultés relatives à la liberté d'association se fondent en bonne partie sur les lois.** Environ un quart des pays du PGO ont des lois et des limitations excessivement restrictives sur le fait de recevoir du financement de l'étranger ou de rassembler du financement de l'intérieur.<sup>3</sup>
- **Les plans d'action sont sous-utilisés.** La plupart des pays du PGO qui ont des difficultés documentées à propos de la liberté d'association n'ont pas entrepris ou exécuté des engagements ambitieux dans le cadre de leurs plans d'action.
- **De fortes réformes peuvent soutenir le travail à but non lucratif.** Les conclusions montrent des difficultés relatives aux inscriptions complexes, à l'obtention d'avantages fiscaux, à la bureaucratie pour justifier du financement et des activités et à l'accès à des sources de financement durables.
- **Les membres du PGO** doivent aussi s'assurer que les réformes « ne portent pas préjudice » à la participation légitime de la société civile dans le processus d'élaboration des politiques et dans la vie civique lorsqu'ils cherchent à atteindre d'autres buts comme la transparence budgétaire, la lutte contre la corruption et d'autres politiques.





La liberté d'association est le droit de se joindre à un groupe formel ou informel pour entreprendre des actions collectives. À l'inverse, il inclut aussi le droit de ne pas être forcé à se joindre à une association. Une association peut être une organisation de société civile (OSC), un club, une coopérative, une organisation non gouvernementale, une association religieuse, un parti politique, un syndicat, une fondation ou même une association en ligne. L'association n'a pas besoin d'être enregistrée pour que la liberté d'association s'applique.<sup>4</sup>

La liberté d'association est un droit universel et fondamental décrit par la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU<sup>5</sup> et par des accords internationaux subséquents.<sup>6</sup> Les déclarations internationales sur la liberté d'association ont pour but de :

- Créer des OSC indépendantes, compétentes, efficaces et dynamiques;
- S'assurer que les organisations sont libres de se former et de décider de leurs membres, de choisir comment elles se financent et de choisir ce sur quoi elles vont travailler;
- D'établir des lois internes qui permettent d'exercer la liberté d'association, incluant les libertés qui gouvernent l'existence légale, la structure et la gouvernance, les activités et les profits, les sources de financement, les rapports et l'imposition d'une organisation;<sup>7</sup>
- S'assurer que les politiques et les pratiques qui affectent l'association respectent les normes internationales et le test du triple seuil, soit légalité, nécessité et proportionnalité, en ce qui concerne toute restriction à l'association.<sup>8</sup>

“Place Sergels, Stockholm Suède.” Photographie de Pavel L Photo and Video / Shutterstock.com



“Nicaragua, le directeur du journal, Carlos Fernando Chamorro, passe en revue les bureaux saccagés après une descente du gouvernement dans les journaux et les organisations non gouvernementales en décembre 2018.” Photographie de Alfredo Zuniga, AP Photo

L'espace civique est crucial pour un processus de responsabilité et de transparence politique, pour une structure sociale forte et pour la croissance des secteurs économiques et privés.<sup>9</sup> Comme l'a démontré la recherche de l'équipe B, la liberté d'association, et l'espace civique en général, constituent un avantage commercial et non une menace.<sup>10</sup> La liberté d'association est essentielle à un gouvernement ouvert; elle fait partie des principes fondateurs décrits dans la Déclaration de gouvernement ouvert et subséquemment appuyés par la Déclaration de Paris.<sup>11</sup> La théorie du changement du PGO s'appuie en particulier sur le libre fonctionnement des défenseurs et des réformateurs qui sont capables de former des organisations à but non lucratif animés par une mission, que l'on appelle aussi OSC.<sup>12</sup>

- Les OSC sont indispensables pour atteindre les objectifs du processus du PGO : la cocréation de plans d'action biennaux comportant des engagements mis au point en collaboration avec les gouvernements.
- Les OSC sont une composante vitale de la théorie du changement du PGO pour déclencher des réformes vers les gouvernements ouverts.
- Les OSC servent de levier pour aller vers des gouvernements plus transparents. En ayant un libre accès à l'information, les OSC et les autres membres de la société civile sont capables de discuter avec le gouvernement pour informer et influencer les politiques et les pratiques.

- Les OSC créent des gouvernements plus réactifs, car elles aident à vérifier les abus de pouvoir. Elles sont capables de participer au processus d'élaboration des politiques, de l'établissement des priorités des politiques jusqu'à la surveillance des résultats et, bien souvent, la mise en œuvre de services.<sup>13</sup>

Les membres du PGO doivent s'assurer que la liberté d'association est accomplie dans le cadre de leurs plans d'action nationaux (PAN) dans le cadre du PGO autant à l'égard de leur espace civique que de leur éventail d'engagements. Cela signifie que l'on doit garantir que tous les engagements, y compris les engagements relatifs à la transparence, la responsabilisation et la lutte contre la corruption :

- Ne portent pas préjudice, c'est-à-dire qu'ils n'encombrent ou ne restreignent pas la liberté d'association,
- Sont vastes, c'est-à-dire qu'ils améliorent la liberté d'association et prennent une approche qui englobe tout le gouvernement,
- Ont une grande portée, c'est-à-dire qu'ils englobent toute la palette d'enjeux reliés,
- Sont faits sur mesure, c'est-à-dire qu'ils correspondent à des enjeux précis,
- Ont un impact, c'est-à-dire qu'ils produisent des changements mesurables et positifs.

# Attaques envers la liberté d'association

La liberté d'association fait face à des attaques dans les pays du PGO et à travers le monde. Il y a eu une tendance notable à imposer des restrictions aux organisations qui travaillent dans la société civile, y compris des lois, des règlements et des pratiques de nature contraignante ainsi que des obstacles notables à l'accès au financement et une réduction du financement.<sup>14</sup>

- Les lois contraignantes sont parmi les cinq causes les plus importantes de la réduction de l'espace civique en Asie du Pacifique, en Europe de l'Est et en Asie centrale.<sup>15</sup>
- L'International Center for Not-for-profit Law (ICNL) estime que de 2015 à 2018, plus de 72 pays, incluant plusieurs pays membres du PGO, ont adopté des lois qui restreignent les activités des organisations à but non lucratif.<sup>16</sup>

Ce type de lois est trop souvent motivé par la politique et on utilise des préoccupations à l'égard de la sécurité pour justifier la restriction de la liberté d'association.<sup>17</sup> La diminution de la liberté d'association est souvent graduelle, mais vaste, ce qui entraîne un affaiblissement de la démocratie, de l'inclusion et de la responsabilisation.<sup>18</sup>

Si on se base sur les résultats de l'analyse des données compilées par le CIVICUS Monitor en 2018, près de 40 % des pays du PGO font face à des difficultés relatives à la liberté d'association. Ces problèmes ne sont pas uniformes d'un pays à l'autre,

mais incluent, en ordre du plus au moins commun :

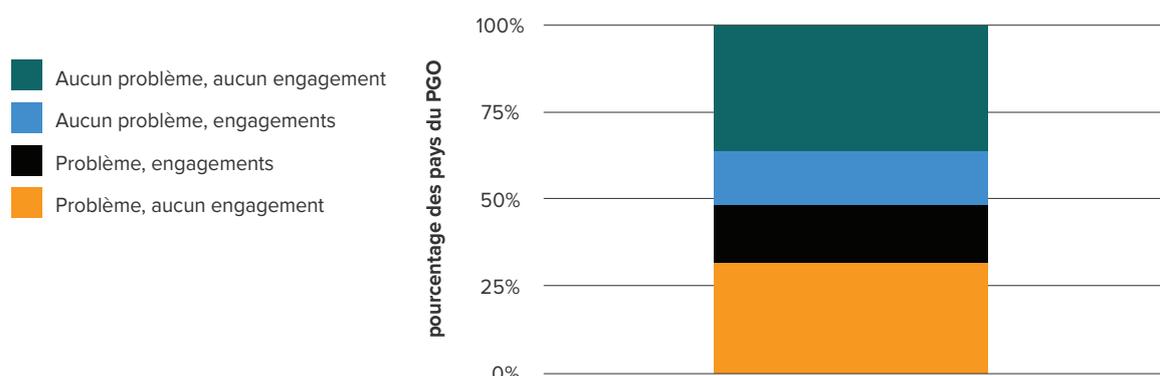
- L'accès au financement : Imposition d'une limite quant aux types de financement possibles, en particulier des sources internationales, ou en offrant peu d'allocations budgétaires de l'intérieur, surtout pour les fournisseurs, ainsi que des difficultés à obtenir un statut d'exemption fiscale (24 %);
- Le statut juridique et la formation : Un processus fastidieux pour enregistrer une organisation (22 %);
- La gouvernance et les opérations : Des exigences lourdes pour établir un comité et des limites déraisonnables sur les activités et la portée des travaux, par exemple les engagements politiques, les plaidoyers pour les droits de la personne ou les domaines commerciaux (13 %);
- Les exigences de suivi : Des obligations onéreuses de remplir des rapports budgétaires et des mises à jour sur l'organisation (7 %).

La liberté d'association peut s'appuyer sur des interprétations au pied de la lettre de lois onéreuses ou, dans d'autres cas, peut se fonder sur l'application inégale des lois pour les organisations et les individus.

La figure 1 montre à quel degré les membres du PGO ont utilisé leurs plans d'action pour résoudre les problèmes fondamentaux relatifs à la liberté d'association. Parmi les pays du PGO qui ont des difficultés relatives à la liberté d'association, la majorité manque d'engagements pour résoudre ces problèmes.

**FIGURE 1. La plupart des pays du PGO qui font face à des problèmes notables concernant la liberté d'association manque d'engagements pertinents.**

Correspondance entre les problèmes relatifs à la liberté d'association et les engagements du PGO (n = 64)



Source: Base de données des engagements du PGO et données du CIVICUS Monitor encodée par le MEI.<sup>19</sup>

---

# Réussites du PGO : Liberté d'association

Bien qu'il reste beaucoup à faire, les approches pour l'amélioration de la liberté d'association sont bien établies dans certains pays du PGO. Certains membres du PGO ont fait des avancées notables dans la promotion de la liberté d'association à travers leurs engagements, par opposition à d'autres sphères de l'espace civique. Quarante-six pays ont pris des engagements en lien avec le droit à l'association dans leurs plans d'action nationaux du PGO. De 2012 à 2017, le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) du PGO a évalué l'état et le succès de ces efforts et a déterminé que sept de ces pays avaient des engagements ambitieux et particulièrement complets reliés à l'association. Un nouvel engagement est en cours d'examen.<sup>20</sup> Ces engagements comprennent des promesses qui se concentrent sur les points suivants :

## *Réduire les obstacles à l'entrée*

- Le plan d'action du Salvador de 2016 à 2018<sup>21</sup> visait à accélérer le processus de création d'organisation. Avant, il fallait de trois à huit ans et 18 étapes<sup>22</sup> pour créer une OSC. Au moment de la publication du présent rapport, au début de 2019, un plan de travail interministériel a été exécuté, en plus d'une proposition législative dont l'approbation est escomptée.
- Près des deux tiers des pays du PGO, incluant le Brésil, le Chili, la Moldavie, l'Arménie, la Bulgarie et la Mongolie, permettent à des OSC non enregistrées d'agir librement. Quelques pays ont des lois qui indiquent clairement que l'enregistrement est volontaire; toutefois, la plupart du temps, les lois sur les OSC n'incluent pas une obligation de s'enregistrer et l'état ne tente pas d'obliger les organisations à s'enregistrer.<sup>23</sup>

## *Renforcer les opérations organisationnelles, soit en ce qui concerne les activités, la structure et la gouvernance*

- Dans le cadre du plan d'action du Canada de 2016 à 2018, le pays a inclus un engagement visant à faciliter l'accessibilité à l'information aux OSC en ce qui concerne les règles fiscales sur les activités politiques admissibles pour les organismes de bienfaisance. Cette clarification peut éviter des vérifications arbitraires et non nécessaires.<sup>24</sup>
- Dans le troisième plan d'action du Kenya, de 2018-2020, le pays a inclus un engagement visant la création d'institutions plus résilientes et durables pour soutenir le gouvernement ouvert,<sup>25</sup> ce qui est perçu comme une occasion d'améliorer l'environnement opérationnel et organisationnel des OSC.<sup>26</sup>

## *Accroître l'accès au financement et aux ressources*

- L'Ukraine a inclus un engagement dans son plan d'action de 2014 à 2016 pour mettre à jour la

législation sur les organisations communautaires<sup>27</sup> pour leur permettre de recevoir du financement du gouvernement lors qu'elles offrent des services sociaux ou qu'elles accomplissent des tâches gouvernementales (toujours en attente).<sup>28</sup>

- La Bulgarie a obtenu une étoile pour un engagement dans le cadre de son premier plan d'action en 2012 pour établir des règles plus claires quant au financement des organisations dans le cadre de sa «Stratégie pour soutenir le développement des OSC.»<sup>29</sup>
- La Lettonie a fait des efforts concertés avant d'établir des plans d'action et de promouvoir la durabilité et la transparence du financement dans le secteur à but non lucratif au moyen de plusieurs de ces plans. (Voir « Leçons à tirer des réformateurs : Lettonie » à la page suivante.)
- Globalement, la plupart des pays du PGO dans toutes les régions, par exemple l'Argentine, la République tchèque, la Macédoine du Nord, le Salvador, le Malawi, le Ghana et le Kenya, n'ont aucune exigence relative à l'obtention d'une approbation du gouvernement ou à l'enregistrement pour avoir accès à du financement international.<sup>30</sup>

## *Améliorer le signalement de la transparence*

- La Sierra Leone a inclus un engagement dans son troisième plan d'action (2016-2018), afin d'améliorer la transparence du financement public reçu par les OSC qui ont participé aux activités de rétablissement à la suite de l'épidémie d'Ebola. Les rapports étaient publics et en format données ouvertes.<sup>31</sup>
- Dans son premier plan d'action (2012-2013), la Croatie a créé une nouvelle loi qui a rendu les rapports budgétaires des OSC publics à travers son Registre des organisations non gouvernementales.<sup>32</sup> Ce même plan d'action incluait également la création d'une base de données sur les subventions des projets financés par le public qui ont été mises en œuvre par les OSC.<sup>33</sup>



## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEUR

### Lettonie : Engagement de financement pour la construction d'une société civile

Lorsqu'elle faisait partie de l'Union soviétique, la Lettonie n'avait aucun historique d'organisations de société civile. Après avoir obtenu son indépendance en 1991, la Lettonie a vu son économie prospérer, mais le paysage de la société civile n'a pas mûri à la même vitesse. Dans cette situation, les gouvernements peuvent soutenir efficacement le secteur et les organisations en fournissant le bon mélange de mesures incitatives. Elles incluent souvent moins de paperasserie, des exemptions fiscales ou des taux d'imposition plus bas, des subventions de démarrage, des guichets financiers dédiés ou des subventions pour les OSC et un développement des capacités à travers des formations et d'autres canaux.<sup>34</sup> C'est ce que le gouvernement letton a décidé de faire; par conséquent, il est maintenant beaucoup plus facile de mettre en place une OSC et le processus ne prend que quelques jours.

Un autre sujet de préoccupation concernait le financement et la capacité des OSC. Dans son premier plan d'action, de 2012 à 2014,<sup>35</sup> le gouvernement letton a inclus un engagement spécifique visant à créer un « fond pour organismes non gouvernementaux (ONG) » afin d'améliorer la capacité des OSC à participer au processus d'élaboration des politiques. Ce fond était important, car le soutien privé pour les OSC est faible et les subventions gouvernementales offrent une bouée de sauvetage budgétaire au secteur bénévole. Avec le soutien de l'espace économique européen, un fond de 1 million d'euros a été créé et incluait un guichet financier dédié aux OSC pour qu'ils puissent accéder à des ressources essentielles pour développer leurs capacités.<sup>36</sup>

Malgré ces succès, des évaluations récentes du secteur laissent entendre que les OSC continuent de faire face à des difficultés en matière de financement durable. Par exemple, en 2017, la communauté des ONG s'est retrouvée en difficulté à la suite de la mise en œuvre d'incitatifs fiscaux pour les sociétés. Des exemptions fiscales étaient données pour encourager le réinvestissement de l'argent dans les entreprises, ce qui a certainement été au détriment des montants mis de côté pour les dons aux organismes de bienfaisance.<sup>37</sup>

Photographie de Ingusk, Adobe Stock



---

# Les limites de la liberté d'association au sein du PGO

La majorité des pays du PGO ont un cadre juridique et des pratiques solides pour garantir la liberté d'association en minimisant l'intrusion gouvernementale. Il faut s'y attendre, car une ingérence minimale fait partie de la « vérification des valeurs » du PGO avant qu'un pays puisse s'y joindre. (Bien que la vérification n'ait été mise en œuvre qu'en 2018, tous les pays, sauf un, répondent aux exigences.) En même temps, plusieurs pays peuvent faire beaucoup mieux.

Ce rapport combine les données du MEI de l'OGP et du CIVICUS Monitor. Parmi ses conclusions les plus préoccupantes, on trouve les limites de la liberté d'association à l'intérieur du PGO. Les données continuent de démontrer que la plupart des pays du PGO n'ont pas d'engagements pour promouvoir la liberté d'association sur leur territoire. Bien que troublant, cela peut représenter une occasion de poursuivre le travail avec d'autres pays qui travaillent sur des enjeux similaires à l'aide de soutien et d'échanges avec les pairs.

- Selon le MEI, 71 pays ont des engagements faibles ou inexistantes à propos de la liberté d'association dans le cadre de leurs plans d'action, autant passés que présents.<sup>38</sup> C'est une occasion réelle d'apporter du changement positif, car presque tous les pays ont des éléments à améliorer grâce à des engagements plus profonds et de plus haut niveau.
- Plus de 40 % des pays, soit 32 pays, font face à des restrictions considérables relatives à la liberté d'association, selon le CIVICUS Monitor.<sup>39</sup>
- Vingt-cinq pour cent des pays font de la répression ou dressent des obstacles à l'engagement dans la vie publique (voir figures 2 et 3), incluant pour le travail organisé (figure 4), selon la Freedom House.
- Ces difficultés ont tendance à avoir des répercussions sur les organisations qui travaillent sur des sujets délicats liés à la promotion et à la protection des droits de la personne, de la gouvernance (figure 5) et de l'appartenance à des organisations politiques (figures 6 et 7).
- Parmi les pays qui éprouvent des difficultés notables avec la liberté d'association, un petit nombre a pris des engagements ambitieux selon le MEI du PGO. Ce nombre inclut la Macédoine du Nord, la Serbie et l'Ukraine. (La Serbie et l'Ukraine figurent dans les cases ci-dessous, respectivement).

Les données de tierce partie montrent que les pays du PGO sont très forts relativement aux OSC et à leur rôle dans la vie civique. Toutefois, plusieurs domaines sont toujours préoccupants. Les indicateurs du V-Dem, de la Freedom House et du World Justice Project étudient les difficultés énumérées plus bas concernant la société civile en général, mais aussi les droits de la personne, le travail et les organisations politiques, ainsi que les restrictions sur la participation des femmes à la société civile.

## La répression et les restrictions dans la société civile

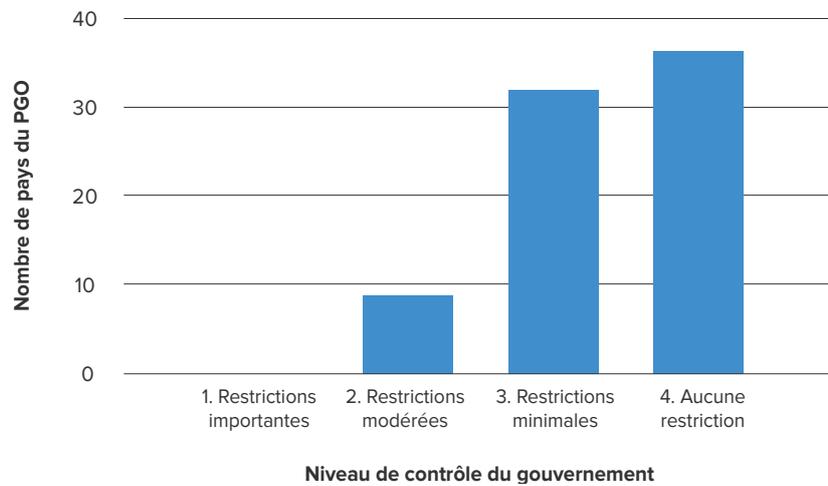
Le PGO dépend du libre fonctionnement des citoyens des pays membres pour défendre les enjeux qui leur sont importants. En 2018, le PGO a adopté l'indicateur V-Dem pour évaluer les valeurs des nouveaux gouvernements qui se joignent au PGO. Depuis mai 2018, un gouvernement doit obtenir un résultat de « 3 » ou plus aux critères « Entrées et sorties des OSC » et « Répression des OSC » pour pouvoir se joindre. L'indicateur V-Dem est un ensemble de données qui couvre plusieurs aspects de la démocratie et qui est mené par un institut à l'Université de Göteborg. Cette sous-section jette un regard à cette vaste étendue d'indicateurs et ce qu'ils disent à propos de l'état de la liberté d'association au sein du PGO.

La figure 2 montre que les membres du PGO sont généralement répartis entre les catégories « sans contraintes » et « contrôle minimal ». Un plus petit groupe, qui s'est joint avant l'adoption de la vérification des valeurs du PGO de 2018, démontre un contrôle modéré. Aucun pays du PGO n'exerce un contrôle considérable ou monopolistique sur la formation des OSC, soit leurs entrées et sorties.

De manière similaire, aucun pays du PGO ne réprime substantiellement les OSC; la plupart n'exercent aucune répression, alors que chez certains elle est faible et chez peu d'entre eux, elle est modérée.

**FIGURE 2. La majorité des pays du PGO a des restrictions minimales ou inexistantes sur les entrées et sorties des OSC.**

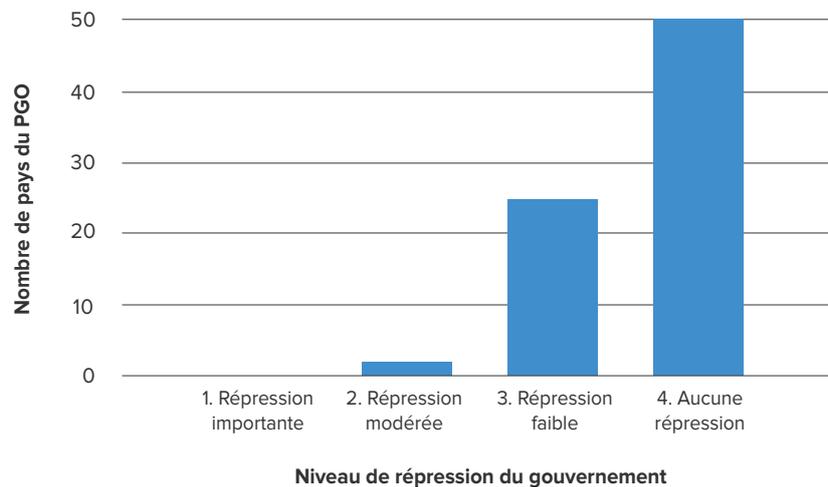
Dans quelle mesure les gouvernements des pays du PGO contrôlent-ils les entrées et sorties des OSC dans la vie publique? (n = 78)



Source : Entrées et sorties des OSC de V-Dem Institute, Version 8 (avril 2018). Les définitions du niveau de contrôle gouvernemental sont disponibles dans la clé.<sup>40</sup>

**FIGURE 3. Une minorité des pays du PGO exerce un peu de répression envers les OSC, mais la plupart des pays ne le font pas.**

Les gouvernements du PGO tentent-ils de réprimer les OSC? (n = 78)



Source: Répression des OSC de V-Dem, Version 8 (avril 2018). Les définitions du niveau de répression gouvernementale sont disponibles dans la clé.<sup>41</sup>





“Honduras: les travailleuses participent à Honduras Digital Challenge pendant La Semaine du Gouvernement Ouvert.” Photographie de la Commission de Transparence, Honduras

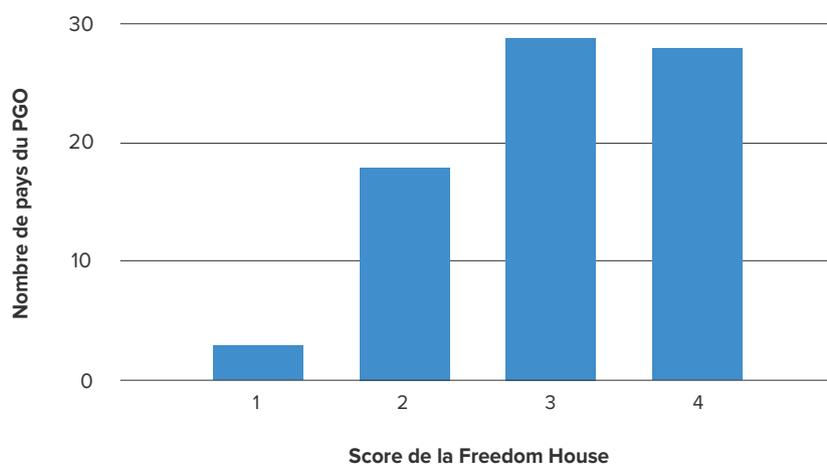
## Les droits de la personne et les organisations syndicales

Les données de la Freedom House sur les associations révèlent une situation légèrement différente. La Freedom House distingue les associations à but non lucratif et leurs objectifs, soit les organisations syndicales comparativement aux organisations non gouvernementales, en évaluant leur liberté respective de s’associer et de s’organiser sur une échelle de 0 à 4. La figure 4 (la liberté de travail) et la figure 5 (la liberté des organisations non gouvernementales) laissent entendre que les expériences sont très différentes selon le type d’organisation. (Les indicateurs de la Freedom House n’incluent pas les mouvements sociaux informels et les organisations communautaires.) Plusieurs pays du PGO restreignent les activités des organisations syndicales selon l’évaluation de 2018 de Freedom in the World. Bien que plus de la moitié des membres du PGO aient obtenu le meilleur résultat pour les organisations non gouvernementales, en particulier pour celles qui travaillent sur les droits de la personne et la gouvernance, seulement un tiers a atteint un tel résultat en ce qui concerne les syndicats et les organisations similaires.

Les effets de cette différence sont doubles. Premièrement, plusieurs pays doivent améliorer leur résultat pour les deux types d’organisations civiques. Deuxièmement, les discussions sur l’espace civique et la liberté d’association qui se limitent à des organisations à but non lucratif professionnelles sur les droits de la personne pourraient passer à côté du contexte élargi de la liberté d’association. Les recherches démontrent que les syndicats et les ordres professionnels sont essentiels à une société plus démocratique<sup>42</sup> et équitable.<sup>43</sup> Le droit de s’organiser pour demander un travail sécuritaire et décent a été reconnu internationalement comme étant un élément clé de l’émancipation des personnes défavorisées<sup>44</sup> et obtenir un travail décent fait partie des objectifs en matière de développement durable.<sup>45</sup> Le fait que cet écart reste largement inexploré montre aussi le potentiel pour un meilleur dialogue sur l’espace civique entre le travail et les militants pour une bonne gouvernance. En fait, les conseils internationaux sur les syndicats sont présents depuis longtemps et sont plutôt développés,<sup>46</sup> ce qui est peut-être aussi vrai dans le cas d’autres types d’organisations et d’activistes, comme les minorités religieuses, les militants écologistes et les communautés autochtones. Pour le moment, il n’existe pas de données analogues pour ces groupes.

**FIGURE 4. La liberté d'association pour les organisations syndicales dans les pays du PGO est souvent restreinte**

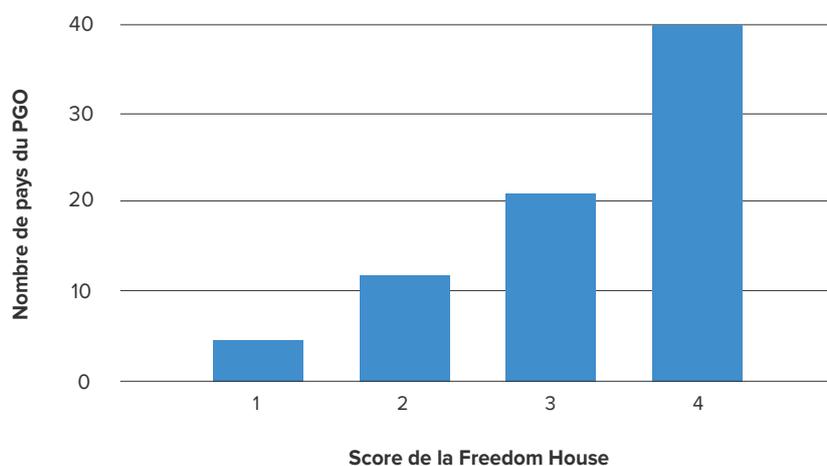
Les syndicats, les ordres professionnels et les organisations syndicales similaires sont-ils libres? (n = 79)



Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, E3.

**FIGURE 5. La liberté pour les droits de la personne et la gouvernance sont sans contraintes et comportent des attentes notables**

Les organisations non gouvernementales, en particulier celles qui s'investissent en matière de droits de la personne et de gouvernance sont-elles libres? (n = 79)



Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, E2.



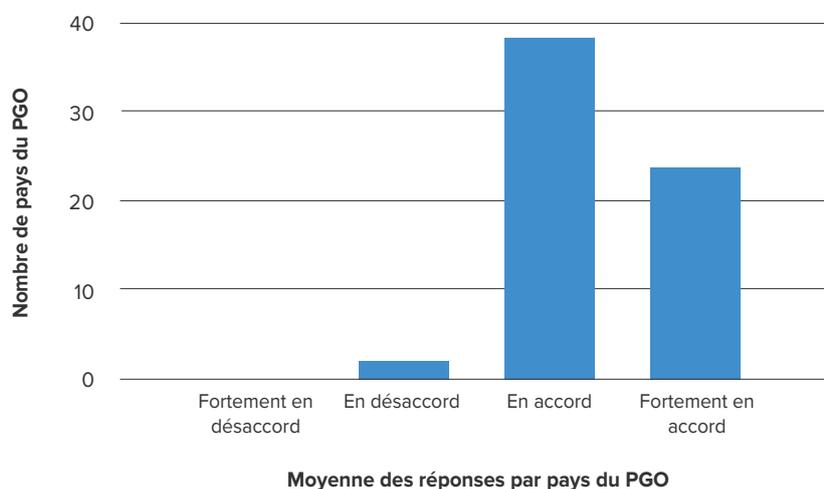
## L'appartenance à des organisations politiques

Des experts dans une grande minorité des pays du PGO ont identifié des restrictions relatives aux organisations politiques. L'initiative sur l'État de droit du World Justice Project sonde les experts sur la facilité avec laquelle les gens peuvent se joindre à des organisations politiques. (Il n'est précisé si les répondants ont interprété « organisation politique » comme étant n'importe quelle organisation qui milite ou plus précisément des partis politiques.) De

plus, elle sonde une bonne partie de la population en général dans les trois villes les plus peuplées de chacun des pays. Les figures 6 et 7 montrent l'avis moyen des experts et des citoyens, respectivement, sur les capacités à joindre une organisation politique dans chaque pays. Les réponses du public sont nettement plus pessimistes; il n'est pas clair si cela est causé par des expériences plus directes, une perception différente ou une compréhension différente de la question. Dans chaque pays, les deux résultats sont fortement corrélés.

**FIGURE 6. Les experts disent que les gens peuvent librement se joindre à des organisations politiques dans la majorité des pays du PGO**

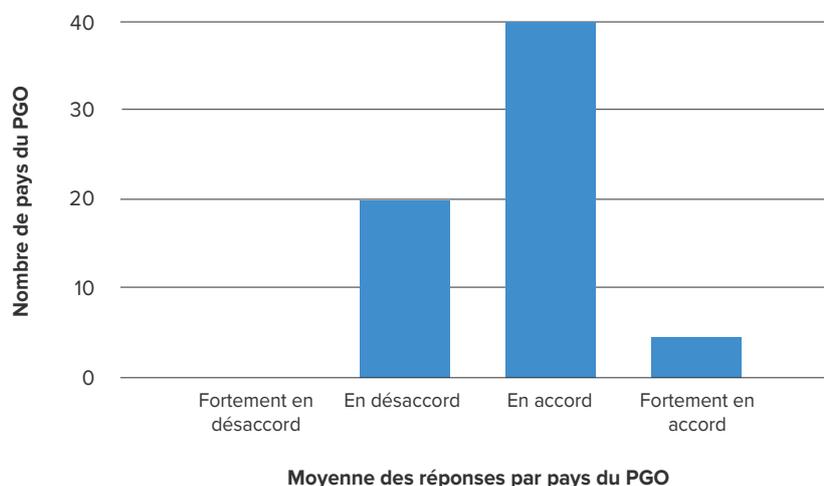
En pratique, les gens peuvent se joindre à n'importe quelle organisation politique de leur choix. (n = 63)



L'Indice sur l'État de droit du World Justice Project 2017-2018, QRQ 139 (sondage des experts).

**FIGURE 7. La perception du public sur la capacité à se joindre à une organisation politique est moins optimiste dans les pays du PGO**

En pratique, les gens peuvent se joindre à n'importe quelle organisation politique de leur choix, tant qu'elle n'est pas interdite. (n = 65)



L'Indice sur l'État de droit du World Justice Project 2017-2018, GPP 44.



## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### L'état du secteur associatif en Ukraine

L'obtention du statut officiel d'organisation sans but lucratif (OSBL) en Ukraine a longtemps été considérée comme étant un processus laborieux. Les lourdeurs administratives encourageaient le versement de pots-de-vin pour accélérer le processus d'approbation. Tout d'abord, une organisation devait s'enregistrer légalement auprès du ministère de la Justice. Ensuite, une demande séparée de statut d'OSBL devait être soumise à l'administration fiscale ukrainienne. Ces demandes étaient souvent rejetées parce qu'il manquait des documents que le ministère de la Justice devait demander et fournir.

#### *Un premier pas*

Le plan d'action 2014-2016 comportait l'engagement de rationaliser le processus en un guichet unique.<sup>47</sup> En vertu d'une nouvelle loi, le ministère de la Justice serait le point de contact unique qui reçoit la demande de constitution d'une OSC et la transmet à l'administration fiscale.

Selon le MEI, les changements juridiques nécessaires ont été en grande partie apportés en 2015.<sup>48</sup> Des évaluations récentes de la création d'une OSC en Ukraine témoignent de ce changement.<sup>49</sup> En 2016, de nouvelles règles ont obligé les OSC à s'enregistrer pour être en conformité avec la nouvelle loi,<sup>50</sup> mais en 2017, des rapports ont révélé que le nouveau processus n'avait pas encore été entièrement mis en œuvre.<sup>51</sup>

#### *Un pas en arrière*

Malgré les avancées, les OSC continuent de faire l'objet de restrictions en Ukraine. Des tentatives d'intimidation à l'encontre de militants et d'organisations luttant contre la corruption ont été signalées, y compris un recours onéreux et disproportionné aux règles de divulgation des avoirs.<sup>52</sup> Le financement continue également de poser problème : une poignée d'organisations reçoivent le gros des ressources, en particulier de donateurs internationaux.<sup>53</sup>

.....  
Photographie de Pyvovarpavlo, Adobe Stock



## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Serbie : Régler les problèmes passés de financement public des OSC par l'État

Le premier plan d'action du PGO de la Serbie (2014-2016) comportait un engagement explicitement ambitieux en matière de transparence du financement des OSC.<sup>54</sup> Il visait à rendre transparent le financement public des OSC reçu du gouvernement.

Outre le financement public, il existe un nombre décroissant d'autres sources de soutien, surtout de la part de donateurs internationaux. Par conséquent, l'accès au financement de l'État était essentiel et pouvait favoriser une société civile locale plus diversifiée et plus active. La réglementation en vigueur<sup>55</sup> sur le soutien de l'État aux OSC visait à financer les OSC de façon équitable, transparente et impartiale.

Toutefois, dans les faits, les résultats ont montré que la réglementation n'était pas appliquée et que les fonds publics étaient détournés à des fins politiques.<sup>56</sup> Une enquête de la presse a révélé qu'un nombre important d'OSC ayant reçu des fonds publics n'ont ouvert des comptes que l'année même où elles ont reçu le financement et entretenaient des liens avec des dirigeants de partis politiques.<sup>57</sup>

Le MEI estimait que cet engagement contribuerait à améliorer la transparence du financement public. L'État s'engageait à : 1) préparer des résumés annuels des fonds dépensés et versés aux OSC; 2) publier tous les appels d'offres publics aux OSC sur le portail électronique du gouvernement (y compris l'évaluation des propositions reçues et les décisions finales); 3) renforcer la capacité des fonctionnaires et des agents de la fonction publique à accroître la transparence du financement de la société civile.<sup>58</sup>

Le MEI a relevé que certains éléments étaient demeurés inachevés, notamment la publication des appels d'offres. De plus, certaines OSC continuent de constater le même manque de transparence dans les décisions de financement,<sup>59</sup> le tout dans un contexte de resserrement de l'espace civique. Le Parlement national a décidé, pour la première fois, d'exclure les OSC de sa Semaine parlementaire 2017. En même temps, il y avait beaucoup de mauvaise presse sur les OSC, en particulier celles qui luttent contre la corruption et qui défendent les processus politiques et les droits de la personne.<sup>60</sup>

.....  
Photographie de Djoronimo, Adobe Stock

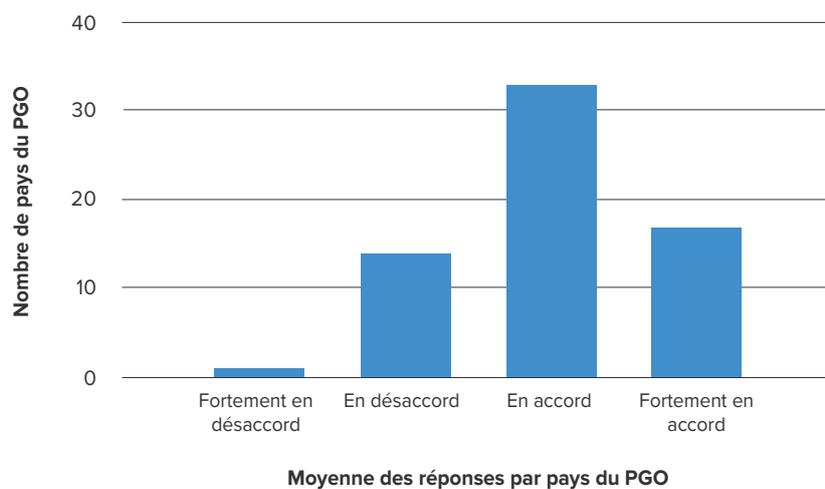
## Liberté de pétition

La liberté de pétition va au-delà du droit des individus de s'associer et d'agir en tant que groupe (ou individus) afin de présenter des griefs, des questions et des demandes à l'État. Le World Justice Project (WJP) sonde les experts et le public au sujet de leur droit de pétition. Les experts étaient généralement

optimistes quant à la force du droit de pétition, malgré un certain nombre d'exceptions notables. (Voir la figure 8.) Le public était généralement plus optimiste qu'il ne l'était au sujet de l'adhésion à des organisations politiques, bien que les citoyens de certains pays aient encore de sérieuses préoccupations (voir la figure 9).

**FIGURE 8. Les experts affirment que dans la majorité des pays du PGO, les gens peuvent s'unir pour adresser des pétitions au gouvernement**

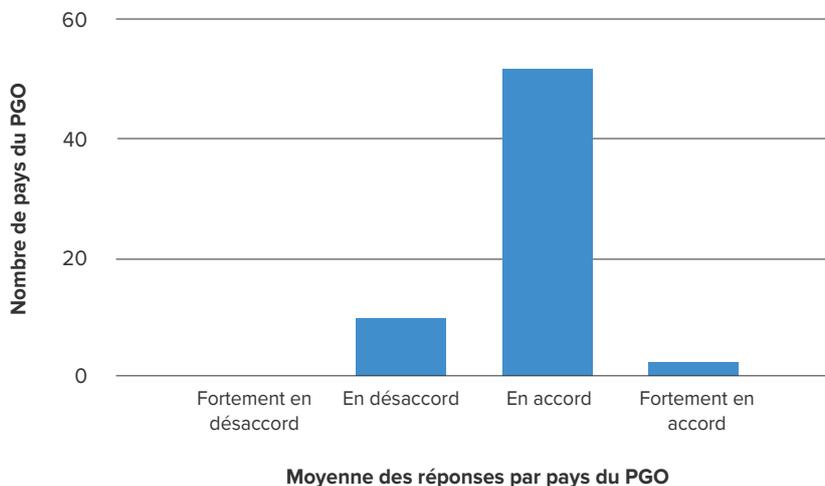
Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec l'énoncé suivant? Dans les faits, les gens du [PAYS] peuvent se rassembler librement pour attirer l'attention sur un problème ou signer une pétition. (n = 65)



L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, questionnaire pour les experts 138.

**FIGURE 9. Le grand public estime que la liberté de pétition est forte dans les pays du PGO, à quelques exceptions près**

Les gens du [PAYS] peuvent se rassembler librement pour attirer l'attention sur un problème ou signer une pétition (sondage auprès de la population). (n = 65)



L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, sondage auprès de la population 44.





“Bolivie: Sur la Plaza Murillo, des personnes protestent contre un maire qui a exercé les mêmes fonctions pendant 8 ans.”  
Photographie de Danielle Pereira, Flickr

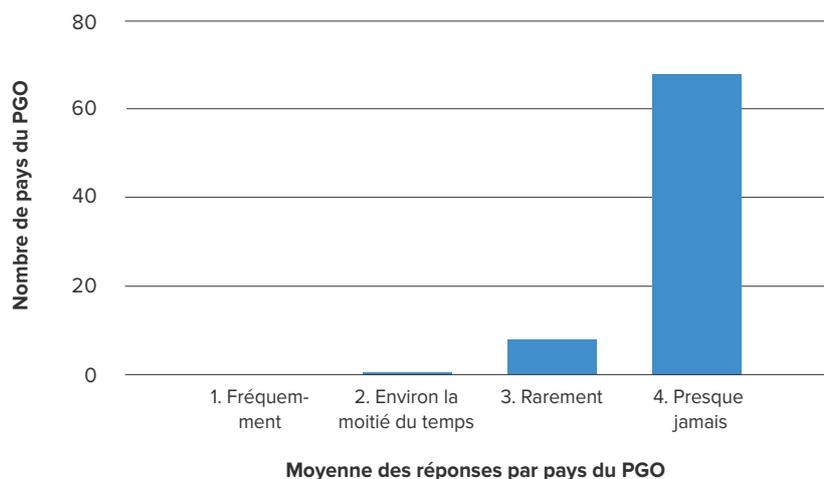
## L'exclusion des femmes de la société civile

À de notables exceptions près, les pays du PGO ne limitent pas la participation des femmes aux organisations de la société civile (OSC). La figure 9 mesure la parité au sein de la société civile. Plus précisément, on examine si a) on empêche les

femmes d'adhérer aux OSC et b) on empêche les OSC qui défendent les intérêts des femmes de participer à la vie civile. Presque tous les membres du PGO n'empêchent « jamais » les femmes de participer à des associations. Les quelques pays restants doivent faire l'objet d'une enquête et de mesures supplémentaires.

**FIGURE 10. Dans presque tous les pays du PGO, on n'empêche presque jamais les femmes de participer à des organisations de la société civile**

Question : Empêche-t-on les femmes de participer à des OSC? (n = 78)



Source: V-Dem v2csgender (3.10.7), Version 8 (avril 2018).

---

## Et la suite pour les pays du PGO?

Les observations et les expériences précédentes tracent la voie pour des actions futures possibles. Des engagements fermes permettraient de s'attaquer aux obstacles communs à la liberté d'association cernés plus haut par le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d'association, CIVICUS et ICNL. La section qui suit est une adaptation de documents de l'ICNL : *Guide to Opening Government* et *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*.<sup>61</sup>

*S'attaquer aux entraves*<sup>62</sup>

- **Créer des lois, des pratiques et des contextes qui limitent ou éliminent les restrictions en droit et dans la pratique** : Ceci est particulièrement important pour les organisations qui se préoccupent de questions sensibles comme la corruption, l'environnement et les terres, les droits de la personne, les réformes politiques, les droits et l'accès des femmes aux services, et les groupes vulnérables au harcèlement (LGBT+, minorités religieuses, questions autochtones, notamment).<sup>63</sup>
- **Réduire les coûts de transaction à l'entrée et à la sortie** : Veiller à ce que les OSC puissent s'inscrire avec un nombre restreint de documents dans le cadre d'un processus établi assorti de délais précis. Éliminer les processus d'enregistrement compliqués pour les OSC et mettre en place un guichet unique si possible. Veiller à ce que l'inscription soit accessible également dans tout le pays.
- **Éliminer le secret** : Annoncer les critères transparents et les processus d'approbation du statut d'OSBL afin de minimiser les abus dans le cadre du processus. Veiller à ce qu'il existe des recours adéquats pour contester les refus, y compris des moyens administratifs et judiciaires.
- **Éliminer la discrimination** : Veiller à ce que les règles soient équitables et transparentes pour permettre aux points de vue minoritaires ou impopulaires d'être exprimés dans le cadre du dialogue. Vérifier que toutes les restrictions d'association sont prescrites par la loi, appliquées de manière égale entre les individus, et sont conformes à une société démocratique, y

compris le droit des minorités et les points de vue minoritaires.

- **Filiales et succursales étrangères** : Clarifier les règles et réduire au minimum les restrictions imposées aux organisations étrangères, conformément à tous les droits et règlements nationaux.

*Fonctionnement organisationnel*<sup>64</sup>

- **Gouvernance interne** : Établir un cadre juridique de fonctionnement qui établit une structure de gouvernance minimale restrictive pour une organisation de la société civile enregistrée, qui comprend, sans s'y limiter, des exigences relatives aux documents constitutifs, des limites appropriées à la responsabilité personnelle et des interdictions concernant les conflits d'intérêts.
- **Des mesures de gouvernance appropriées sur le fonctionnement** : Élaborer des lignes directrices précises pour assurer une bonne gouvernance du secteur associatif afin de réduire au minimum les abus ou le secret des organismes de réglementation. Celles-ci peuvent réduire la corruption et les abus en interdisant clairement les avantages directs ou privés, la distribution des bénéfices, l'exercice d'un droit de jouissance privé, les transactions entre particuliers et la restitution des biens.
- **Rapports et transparence** : Veiller à ce que les exigences en matière d'information financière et de transparence, y compris en matière de rémunération des dirigeants, soient conformes aux normes internationales et aux normes relatives aux droits de l'homme (y compris le respect des principes de « proportionnalité à un objectif légitime »<sup>65</sup> et d'« ingérence minimale de l'État ») et ne soient pas plus restrictives que les autres entités juridiques comme les sociétés, les entreprises privées ou les établissements religieux. Un certain nombre de pays du PGO (ou de provinces à l'intérieur de ces pays) ont établi un registre unique de tous les OSBL dotés du statut de personne morale.





“Ouganda: les employés du journal Daily Monitor protestent contre la fermeture de leurs bureaux à Kampala.” Photographie de

### Accès au financement et aux ressources

- **Promouvoir les mécanismes et le financement pour assurer la durabilité :** Une meilleure planification à long terme en découle.<sup>66</sup> Onze pays du PGO se sont engagés dans ce domaine, le plaçant ainsi au deuxième rang des engagements les plus actifs.<sup>67</sup> Parmi certains aspects de ces engagements, soulignons :
  - Permettre un accès facile aux avantages fiscaux pour les OSBL. Offrir des avantages et incitatifs fiscaux aux particuliers et aux entreprises qui font des dons aux OSC.
  - Donner accès au financement international sans enregistrement ou autorisation préalable du gouvernement, ni recours à des entités contrôlées par l’État en tant qu’intermédiaires.
  - S’il y a lieu, établir ou renforcer des fonds publics transparents et réglementés pour soutenir les activités des OSC et le développement institutionnel dans les domaines prioritaires.
  - Garantir la capacité juridique de mener des activités indépendantes de collecte de fonds conformes à la loi et d’accéder au financement étranger. Permettre les collectes de fonds publiques.<sup>68</sup>
  - Lorsque le financement de l’État est essentiel, s’assurer de la disponibilité d’un financement de base et d’infrastructure, ainsi que d’un financement à plus long terme (trois ans ou plus).
- **Activité politique :** Préciser quelles activités de

bienfaisance et activités politiques permettent à un organisme d’être admissible à différents niveaux d’avantages fiscaux. De telles approches doivent tenir compte des droits à la liberté d’expression, à la défense des droits et à l’éducation, tout en maintenant une protection adéquate de l’intégrité des élections ou des processus législatifs et réglementaires.<sup>69</sup>

### Production de rapports et responsabilisation

- **Formation des fonctionnaires :** Veiller à ce que les fonctionnaires et les agents de l’administration soient bien formés et sensibilisés à la diversité des capacités et des formalités des OSC au moment de fournir des services. Les organisations communautaires peuvent avoir des capacités en matière de besoins très différentes de celles de grandes organisations internationales.
- **Établir une orientation :** Veiller à ce que les règlements en matière de rapports (y compris les engagements en matière de transparence dans les plans d’action du PGO) respectent les normes internationales, notamment celles relatives à la vie privée, à la légalité, au critère de proportionnalité et à l’intervention minimale de l’État.
- **Favoriser un environnement permettant aux OSC de s’autoréguler :** Utiliser les mécanismes reconnus et approuvés de reddition de comptes des OSC, reconnus par CIVICUS et d’autres initiatives des OSC comme un moyen d’accroître leur efficacité.<sup>70</sup> En termes relatifs, davantage de plans d’action du PGO ont porté sur cet enjeu.<sup>71</sup> L’un ou l’autre de

ces engagements comporte un risque d'abus, en particulier lorsque les normes de comptabilité et de vérification ne sont pas appliquées de manière standard ou uniforme.<sup>72</sup> Pour répondre à ces préoccupations, les engagements peuvent viser les objectifs suivants :

- Approuver et mettre en œuvre des initiatives internationales et régionales pertinentes de responsabilisation des OSC (comme Accountable Now et les principes d'Istanbul).<sup>73</sup>
- Appuyer les pratiques exemplaires en matière de reddition de comptes, y compris la publication en temps opportun de rapports financiers et de rapports d'activités. Les grandes OSC peuvent

procéder à des vérifications indépendantes.

- Les organismes de contrôle des finances publiques devraient adopter des procédures de vérification claires : conditions de déclenchement de la vérification, préavis, procédures de vérification aléatoire, restrictions concernant l'utilisation de la vérification à des fins de renseignements personnels ou de harcèlement et rapports sur l'utilisation des fonds publics.
- Normaliser la communication ouverte de données sur les fonds et les projets, par exemple dans le cadre de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide.<sup>74</sup>

---

## Avant tout, ne pas nuire : Concilier la libre association avec d'autres valeurs publiques

La libre association et le droit de participer à la vie civique et à la prise de décisions sont essentiels à la démocratie. Toutefois, les gouvernements doivent concilier le droit de libre association et la protection du public en veillant à l'intégrité de l'élaboration des politiques et de l'administration, et en défendant l'intérêt public dans les activités quotidiennes. Ces objectifs sont également au cœur du principe de gouvernement ouvert. Malheureusement, ces devoirs de protection servent à justifier l'imposition de restrictions sur le secteur associatif, parfois au nom de la transparence. Par conséquent, les droits de libre association et de participation se heurtent à d'autres valeurs d'ouverture gouvernementale, ce qui exige une navigation réfléchie des enjeux et la participation des intervenants concernés. Nous présentons ici des cas qui montrent comment protéger la liberté d'association tout en poursuivant d'autres objectifs.





#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Ouganda et Nigéria : Sécurité et liberté d'association

La lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme est entrée en conflit avec la liberté d'association et de réunion dans certains pays. Un groupe de pays du PGO (dont le Nigéria, le Kenya, le Malawi et l'Afrique du Sud) travaillent sur la question du financement du terrorisme, ce qui touche les OSBL.

Dans le cadre de ces efforts, le processus du plan d'action du PGO pour explorer et déterminer une réponse proportionnée au blanchiment d'argent, qui n'entrave pas également l'espace civique, pourrait être d'une valeur considérable.

Les revendications d'un certain nombre d'OSC en Ouganda et au Nigéria sont soulignées pour montrer comment la société civile se mobilise pour accroître le dialogue et la transparence afin que les réponses au financement du terrorisme ne soient pas disproportionnées ou utilisées comme un outil politique pour supprimer des activités légitimes d'organisations sans but lucratif.

En Ouganda, ce travail est effectué par un réseau d'OSC dirigé par la Defenders Protection Initiative (DPI). Au Nigéria, un groupe est dirigé par l'organisation Spaces for Change (S4C). Au-delà de ces deux pays, un réseau régional de membres de la société civile travaille à prévenir la surréglementation du secteur associatif par la sensibilisation nationale, la collaboration avec le gouvernement et l'utilisation de blocs régionaux et continentaux. Le tout est fait en collaboration avec l'International Center for Non-profit Law (ICNL), l'European Centre for Not-for-Profit Law (ECNL) et le Human Security Collective.

*Groupe d'action financière (GAFI) – recommandation 8*

La recommandation 8 du GAFI définit une approche pour une réponse proportionnelle à la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur

Photographie de EI9th, Adobe Stock

**associatif :**

*Que les lois et règlements qui régissent les OSBL soient révisés afin que ces organisations ne puissent être détournées à des fins de financement du terrorisme. Le GAFI a établi des pratiques exemplaires visant à prévenir le détournement des OSBL aux fins du financement du terrorisme, tout en respectant les actions légitimes des OSBL...*

*(d) Les mesures ciblées adoptées par les pays pour protéger les OSBL contre le détournement aux fins de financement du terrorisme ne devraient pas perturber ou décourager les activités de bienfaisance légitimes. Ces mesures devraient plutôt favoriser la responsabilisation et susciter une plus grande confiance parmi les OSBL, dans la communauté des donateurs et auprès du grand public quant au fait que les fonds et services de bienfaisance atteignent les bénéficiaires légitimes visés.*

*(e) Les pays sont tenus de définir et de prendre des mesures efficaces et proportionnées contre les OSBL qui sont exploités par des terroristes ou des organisations terroristes, ou qui les soutiennent sciemment, en tenant compte des particularités du cas en question.<sup>75</sup>*

**Bien que bon nombre des recommandations du GAFI ne soient pas juridiquement contraignantes, elles peuvent avoir une incidence sur la notation des obligations et la capacité d'emprunt. Les évaluations mutuelles attribuent des notes aux gouvernements sur la conformité aux recommandations du GAFI, notamment la recommandation 8.**

*Menaces et dialogue en Ouganda*

**L'Ouganda n'est pas membre du PGO, mais le travail des OSC ougandaises pour dialoguer avec les gouvernements illustre une approche fondée sur le dialogue pour élaborer une réglementation appropriée.**

**En 2017, le gouvernement ougandais, agissant nominalement sous les auspices de la recommandation 8 du GAFI, a mené des perquisitions dans trois grandes OSC du pays, affirmant qu'elles étaient impliquées dans**





des transactions financières illicites et des « activités subversives visant à déstabiliser l'Ouganda ».76 À la suite de cet événement, la Defenders Protection Initiative, organisation qui chapeaute les militants des droits de l'homme, a mené un dialogue avec la Standard Charter Bank, le directeur de la Financial Intelligence Authority et 40 activistes d'OSC ougandaises. Le dialogue n'a pas creusé la question des perquisitions arbitraires, mais a permis de discuter des incohérences et des mesures supplémentaires nécessaires pour améliorer la gouvernance du secteur associatif en Ouganda.

Le dialogue a fait ressortir des questions qui cadraient bien avec l'évaluation mutuelle de 2016 de l'Ouganda sur le respect des normes du GAFI :

*Le secteur des OSBL en Ouganda n'est toujours pas soutenu par un cadre juridique adéquat pour aborder les questions de financement du terrorisme. Les exigences actuelles qui régissent le secteur ne traitent pas du financement du terrorisme ni des risques qui y sont associés. Aucune évaluation des risques liés au financement du terrorisme n'a été effectuée dans le secteur pour déterminer les OSBL qui y sont vulnérables. Par conséquent, aucune directive ne leur a été donnée sur la façon de gérer ces risques. Les OSBL ne sont pas tenus de présenter des états financiers ventilant leurs revenus et dépenses. Le Conseil des ONG n'a pas mobilisé le secteur des OSBL pour les sensibiliser au risque de financement du terrorisme. Le Conseil des ONG lui-même n'y est pas exposé. À l'heure actuelle, le Conseil des ONG n'a pas la capacité d'exercer la plupart de ses fonctions et la coordination et l'administration de l'information sur le financement du terrorisme concernant le secteur associatif sont inadéquates.*77

**Un environnement institutionnel faible nuit aux OSBL et affaiblit le contrôle sur le financement du terrorisme. Le manque de clarté des règles et des processus nuit au soutien potentiel des OSBL, peut les mettre**



physiquement en danger et affaiblit la capacité du gouvernement à cerner les risques réels. Les efforts du gouvernement pour renforcer le conseil des ONG (responsable de la mise en œuvre des recommandations) doivent comporter un engagement proactif avec les représentants des OSBL et définir une réponse proportionnelle.

*Sensibilisation qui repose sur des faits au Nigéria*

En 2016, dans le cadre de sa candidature à l'adhésion au GAFI, le Nigéria a fait l'objet d'une évaluation nationale des risques. L'évaluation visait à cerner les menaces et les vulnérabilités dans un certain nombre de secteurs, dont celui des OSBL. Un projet de loi sur les ONG, tout juste rejeté, aurait créé une réglementation onéreuse pour le secteur associatif, surtout pour les bénéficiaires de financement étranger.

De concert avec d'autres ONG nigérianes, Spaces for Change a analysé les résultats de l'évaluation nationale des risques. Le rapport a révélé que l'évaluation n'avait pas suffisamment tenu compte des objectifs suivants : a) identifier les régions géographiques ou les activités d'OSBL vulnérables, b) cerner les vulnérabilités particulières d'OSBL en matière de financement (par exemple, financement par virement bancaire ou en espèces) et c) évaluer la légitimité du cadre réglementaire. Par conséquent, les interventions et la réglementation pourraient aller trop loin sans tenir compte des vulnérabilités réelles ou des menaces potentielles dans le pays.<sup>78</sup>

Ce type d'analyse, de même que la promotion d'une approche ciblée de l'évaluation des risques, peut aider à cerner les risques réels afin de s'assurer que la réglementation ne dépasse pas les bornes et ne peut être détournée pour cibler un groupe d'intérêt ou des dissidents.

## Rapport ICNL: VIH / SIDA et liberté d'association en Afrique de l'Est



“Ethiopie: Centre de santé reproductive à l'hôpital Gandhi Memorial, Addis Ababa.” Photographie de Saul Loed, Reuters

En Afrique de l'Est, l'épidémie de VIH/SIDA reste un problème de santé publique critique,<sup>79</sup> en particulier pour les travailleurs et travailleuses du sexe, les consommateurs de drogues injectables et les personnes LGBT+. Par exemple, au Kenya, le taux de prévalence du VIH parmi ces groupes est deux à trois fois plus élevé que celui de la population générale, atteignant 18 % en 2011. Souvent, la stigmatisation sociale et juridique limite l'accès à l'information et aux traitements. Les OSC kenyanes s'emploient à mobiliser les communautés pour lutter contre le VIH. Plusieurs organisations éduquent les communautés sur les moyens de protection et les mesures que les individus devraient prendre s'ils vivent avec le VIH ou s'ils y sont exposés.

Malgré leur travail important, les entraves à l'espace civique au Kenya ont empêché les OSC de travailler avec certaines populations stigmatisées et vulnérables. Par exemple, la loi de 1990 sur la coordination des ONG autorise le Conseil des ONG, qui régleme les OSBL, à refuser d'enregistrer une organisation si son but ne sert pas l'« intérêt national », terme qui est au mieux défini de façon vague. Parce que la prostitution, la consommation de drogues illicites et l'homosexualité sont criminelles en vertu de la loi nationale, les citoyens ne

peuvent pas agir collectivement et défendre leurs droits en formant des associations, légales ou illégales. Parallèlement, les organisations qui travaillent auprès de ces groupes peuvent se voir imposer des pénalités ou se voir retirer leur permis si elles conduisent ouvertement leurs activités.

Cependant, les contestations judiciaires des lois restrictives ont commencé à renverser la vapeur pour les OSC kenyanes. Dans un cas en 2014, le tribunal a statué en faveur de Transgender Education and Advocacy, un groupe que le Conseil de coordination des ONG avait auparavant refusé d'enregistrer. La Cour a jugé que le Conseil avait violé la Constitution en faisant preuve de discrimination à l'égard de cet organisme et des gens à qui il vient en aide. Bien que les restrictions et l'intimidation persistent dans certains cas, la décision a permis à l'organisation de s'enregistrer et de défendre avec succès les personnes transgenres.

Avec les manifestations publiques et les campagnes de sensibilisation des OSC, de tels efforts ont contribué à ouvrir la porte à la conversation dans la sphère civique. Résultat : la société kenyane est de plus en plus ouverte au dialogue public sur la sexualité, et les médias présentent parfois de manière positive les membres de la communauté LGBT.

## Endnotes

- <sup>1</sup> The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights” (15 Oct. 2018), <http://www.bteam.org/announcements/the-business-case-for-protecting-civic-rights/>.
- <sup>2</sup> Data assessments are from Freedom House, V-Dem and the World Justice Project. In addition, OGP staff carried out a coding of CIVICUS Monitor data in 2018. Basu and Miranda, *The Right Tools for the Right Job*.
- <sup>3</sup> Based on data from the World Justice Project. This survey covers over 80% of OGP members. Source: World Justice Project. 2019. Current & historical Data. Online database available at: [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/FINAL\\_2019\\_wjp\\_rule\\_of\\_law\\_index\\_HISTORICAL\\_DATA\\_FILE\\_0.xlsx](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/FINAL_2019_wjp_rule_of_law_index_HISTORICAL_DATA_FILE_0.xlsx).
- <sup>4</sup> Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, “The Right To Freedom Of Association” (2019), <http://freeassembly.net/about/freedoms/>.
- <sup>5</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217A, art. 20, UN Gen. Assem. (10 Dec. 1948), <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
- <sup>6</sup> *International Covenant on Civil and Political Rights*, G. A. Res. 2200A (XXI), art. 22. For the European Region, see also the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, art. 11, Eur. Ct. H.R. (1 Jun. 2010), [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf%23page=9](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9); Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 52 (3), 2012 O.J. (C 326/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=DE>; and Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, ¶ 9.3, Org. for Sec. and Co-operation in Eur. (1990), <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- <sup>7</sup> Leon Irish, Robert Kushen and Karla Simon, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, 2nd ed. (Open Soc’y Inst., 2004), [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines\\_laws\\_english.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/guidelines_laws_english.pdf).
- <sup>8</sup> As set out by Article 22 of the ICCR, restrictions are allowed if: 1) they are prescribed by law; 2) pursuant to a closed list of legitimate interests under international law; and 3) necessary in a democratic society (i.e., meet a proportionality test between the restriction and the legitimate interest pursued). Margaret Scotti, OGP: *The Guide to Opening Government An Enabling Environment for Civil Society Organizations* (ICNL and OGP) 3, [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-ICNL\\_Guide-Opening-Government\\_20180508.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-ICNL_Guide-Opening-Government_20180508.pdf).
- <sup>9</sup> For political processes, see Institute of Development Studies, *Making Space for Citizens*, IDS Policy Briefing, issue 27 (Mar. 2006), <http://archive.ids.ac.uk/drcitizen/system/assets/1052734498/original/1052734498-shankland.2006-making.pdf>. For society benefits, see World Economic Forum, *The Future Role of Civil Society*, World Scenario Series (Jan. 2013), [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_FutureRoleCivilSociety\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf). For economic and business growth, see The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights.”
- <sup>10</sup> The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights.”
- <sup>11</sup> OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>; OGP, *OGP Paris Declaration* (2016), <https://www.opengovpartnership.org/paris-declaration>.
- <sup>12</sup> In this paper, civil society organizations (CSOs) are any private voluntary organization that is independent of government, self-governed, and non-commercial (does not distribute profits). As such, this term include non-governmental organizations (NGOs), charities and other related organizations.
- <sup>13</sup> See the UN SR FOAA report on the essential role associations play in implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development: UN Gen. Assem., Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, UN Doc. A/73/279 (7 Aug. 2018), <https://undocs.org/A/73/279>.
- <sup>14</sup> Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Introduction & Overview (2018), <https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compedium/#introduction>. See also the UN SR FOAA report on the eight major trends in restriction of freedom of association and assembly: UN Gen Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, UN Doc. A/HRC/38/34 (26 Jul. 2018), <https://undocs.org/A/HRC/38/34>.
- <sup>15</sup> The CIVICUS Monitor, *People Power Under Attack: A Global Analysis of Threats to Fundamental Freedoms* (27 Nov. 2018) 8, <https://www.civicus.org/documents/People-PowerUnderAttack.Report.27November.pdf>.
- <sup>16</sup> ICNL, *Global Trends in NGO Law: Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015-16*, vol. 7 issue 4 (Sept. 2016), <http://www.icnl.org/research/trends/trends7-4.pdf?pdf=trends7-4>; The B Team, “The Business Case for Protecting Civic Rights.”
- <sup>17</sup> Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Law or Rule-Based Restrictions (2018), <https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compedium/#law-or-rule-based-restrictions-strategies>. Civil society organizations often work in networks and alliances but this cooperation is under threat in a number of countries. Recently, in the United States, a number of private companies have used federal racketeering laws (e.g., 18 CFR 96) to accuse CSO networks of criminal conspiracy. While the lawsuits have failed, it represents a new line of targeted harassment of CSOs.



- <sup>18</sup> V-Dem Institute, *Democracy for All? V-Dem Annual Democracy Report 2018* (2018), [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0e-c894115/v-dem\\_democracy\\_report\\_2018.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0e-c894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf).
- <sup>19</sup> Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The Right Tools for the Right Job* (Washington, D.C.: OGP, 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools\\_Civic-Space\\_20180508.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf).
- <sup>20</sup> Basu and Miranda, *The Right Tools for the Right Job*.
- <sup>21</sup> OGP, “Ley de Organizaciones Sociales” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/14-ley-de-organizaciones-sociales>.
- <sup>22</sup> Jaime David Ayala, *Mecanismo de Revision Independiente (MRI), El Salvador Mid-term Report 2016-2018* (OGP, 2017), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/El-Salvador\\_Mid-Term\\_Report\\_2016-2018.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/El-Salvador_Mid-Term_Report_2016-2018.pdf).
- <sup>23</sup> Scotti, *The Guide to Opening Government*, 6.
- <sup>24</sup> OGP, “Engage Canadians to Improve Key Canada Revenue Agency Services” (2016), [www.opengovpartnership.org/commitment/22-engage-canadians-improve-key-canada-revenue-agency-services](http://www.opengovpartnership.org/commitment/22-engage-canadians-improve-key-canada-revenue-agency-services); Michael Karanicolas, *Independent Reporting Mechanism (IRM): Canada Progress Report 2016-2017* (OGP, 2017), <http://nsrighttoknow.ca/wp-content/uploads/2018/04/Canada-OGP-IRM-Report-English.pdf>.
- <sup>25</sup> *Government of Kenya, Kenya National Action Plan III 2018-2020* (OGP, 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/KENYA\\_Action-Plan\\_2018-2020\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/KENYA_Action-Plan_2018-2020_0.pdf).
- <sup>26</sup> Churchill Ongere, “Grasping Opportunities in Kenya: Using OGP to Improve the Operating Environment of CSOs” (OGP, 15 Jan. 2019), [www.opengovpartnership.org/stories/grasping-opportunities-kenya-using-ogp-improve-operating-environment-of-csos](http://www.opengovpartnership.org/stories/grasping-opportunities-kenya-using-ogp-improve-operating-environment-of-csos).
- <sup>27</sup> OGP, “Financing of Charities” (2014), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-financing-of-charities>.
- <sup>28</sup> Dmytro Kotlyar, *Ukraine End of Term Report 2015-2016* (OGP, 2017), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine\\_EOTR\\_2014-2016\\_ENG.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf).
- <sup>29</sup> *Government of Bulgaria, Bulgaria National Action Plan*, (OGP, 2012), PLAN-BG-ENGLast\_0.doc.
- <sup>30</sup> Scotti, *The Guide to Opening Government*, 11.
- <sup>31</sup> Several expert reviewers of this report have noted that the operating environment for CSOs in Sierra Leone has a number of restrictive provisions in law and policy. The UN Special Rapporteur on Freedom of Assembly and Association has sent to two communications to the government and received a response. See SLE 1/2018 and SLE 1/2019. For documentation on the specific commitment, see: OGP, “Foreign Aid Transparency” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-foreign-aid-transparency> and Charlie Hughes, *Sierra Leone Mid-Term Report*, (OGP, 2016) <https://www.opengovpartnership.org/report/sierra-leone-mid-term-report-2016-2018-year-1>.
- <sup>32</sup> OGP, “Improving Access to Information on Expending Public Resources and Contents of Relevant Registers: Disclosure of NGOs financial statements” (2012), [www.opengovpartnership.org/commitment/069-improving-access-information-on-expending-public-resources-and-contents-of-relevant](http://www.opengovpartnership.org/commitment/069-improving-access-information-on-expending-public-resources-and-contents-of-relevant).
- <sup>33</sup> Aida Bagić, *Croatia Progress Report 2012-13* (OGP, 2012), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia\\_progress\\_report\\_2012\\_Eng.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_progress_report_2012_Eng.pdf).
- <sup>34</sup> Joseph Foti et al., *Voice and Choice, Opening the Door to Environmental Democracy* (WRI, 2008) 74, [https://pdf.wri.org/voice\\_and\\_choice.pdf](https://pdf.wri.org/voice_and_choice.pdf).
- <sup>35</sup> OGP, “Improving the Quality of the Involvement of Society in Decision Making: NGO fund” (2012), [www.opengovpartnership.org/011-improving-quality-of-involvement-of-society-decision-making-ngo-fund](http://www.opengovpartnership.org/011-improving-quality-of-involvement-of-society-decision-making-ngo-fund).
- <sup>36</sup> Foti et al., *Voice and Choice*, 74.
- <sup>37</sup> USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 21st ed. (Sept. 2018) 4, 114, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>.
- <sup>38</sup> Based on indicators used by V-Dem, the World Justice Project, and Freedom House.
- <sup>39</sup> Based on indicators used by V-Dem, the World Justice Project, and Freedom House.
- <sup>40</sup> Key:
- 1. Substantial control.** The government licenses all CSOs and uses political criteria to bar organizations that are likely to oppose the government. There are at least some citizen-based organizations that play a limited role in politics independent of the government. The government actively represses those who attempt to flout its political criteria and bars them from any political activity.
- 2: Moderate control.** Whether the government ban on independent CSOs is partial or full, some prohibited organizations manage to play an active political role. Despite its ban on CSOs, the government does not or cannot repress them, due to either government weakness or political expediency.
- 3: Minimal control.** Whether or not the government licenses CSOs, there exist constitutional provisions that allow

the government to ban organizations or movements that have a history of anti-democratic action (e.g., the banning of neo-fascist or communist organizations in the Federal Republic of Germany). Such banning takes place under strict rule of law and judicial independence.

**4: Unconstrained.** Whether or not the government licenses CSOs, the government does not impede their formation and operation unless they are engaged to violently overthrow the government.

(Source: Michael Coppedge et al., *V-Dem Codebook*, ver. 8 (V-Dem, Jul. 2018) 175, [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/64/ad/64ad9308-45fa-473e-8e2b-e1c-0c4e421e6/v-dem\\_codebook\\_v8.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/64/ad/64ad9308-45fa-473e-8e2b-e1c-0c4e421e6/v-dem_codebook_v8.pdf).)

<sup>41</sup> Key:

**1: Substantial repression.** In addition to the kinds of harassment outlined in responses 2 and 3 below, the government also arrests, tries, and imprisons leaders of and participants in oppositional CSOs who have acted lawfully. Other sanctions include disruption of public gatherings and violent sanctions of activists (beatings, threats to families, destruction of valuable property).

**2: Moderate repression.** In addition to material sanctions, the government also engages in legal harassment (detentions, short-term incarceration) to dissuade CSOs' actions. The government may also affect CSOs' scope by restricting their association with each other and political parties, barring CSOs from taking certain actions, or blocking international contacts.

**3: Weak repression.** The government uses material sanctions (fines, firings, denial of social services) to deter oppositional CSOs from acting or expressing themselves. They may use burdensome registration or incorporation procedures to slow formation of new CSOs and sidetrack them from engagement. The government may also organize movements or NGOs (i.e., GONGOS) to crowd out independent organizations.

**4: No repression.** CSOs are free to organize, associate, strike, express themselves, and to criticize the government without fear of government sanctions or harassment.

<sup>42</sup> Henry Farber et al., *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data* (Princeton Univ., 1 May 2018), [https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union\\_submitted.pdf](https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union_submitted.pdf).

<sup>43</sup> Henry Farber et al., *Unions and Inequality Over the Twentieth Century: New Evidence from Survey Data* (Princeton Univ., 1 May 2018), [https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union\\_submitted.pdf](https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/kuziemko/files/union_submitted.pdf).

<sup>44</sup> Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Making the Law Work for Everyone*, vol. 2 (2008), [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making\\_the\\_law\\_work\\_ll.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making_the_law_work_ll.pdf).

<sup>45</sup> ILO, "Freedom of Association and Collective Bargaining" (2019), <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/freedom-of-association/lang--en/index.htm>; Kirsten Newitt, *Freedom of Association and Development* (ILO, 2011), [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_160208.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_160208.pdf).

<sup>46</sup> UN Gen Assem., *Rights to freedom of peaceful assembly and of association*, UN Doc. A/71/385 (14 Sept. 2016), [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/71/385&referer=/english/&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/385&referer=/english/&Lang=E).

<sup>47</sup> OGP, "Not-for-Profit Status for CSOs" (2014), <https://www.opengovpartnership.org/03-not-profit-status-csos>.

<sup>48</sup> Dmytro Kotlyar, *Ukraine: 2015-2016 End of Term Report* (OGP, 2017) [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine\\_EOTR\\_2014-2016\\_ENG.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf).

<sup>49</sup> European Center for Not-for-Profit Law, "Ukraine" from *Handbook on civil society organisations registration and operation* (ICNL and LawTrend, 2016) [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/04/Rukovodstvo\\_eng\\_fin-web\\_ukraine.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/04/Rukovodstvo_eng_fin-web_ukraine.pdf).

<sup>50</sup> Kotlyar, *Ukraine: 2015-2016 End of Term Report*.

<sup>51</sup> USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index*, 220.

<sup>52</sup> Halayna Korba, "Harassment of Anti-Corruption Activists" [in Ukrainian], *Novoe vremya*, issue 27 (Media-DK Publishing House LLC, 28 Jul. 2017), <http://magazine.nv.ua/article/post/64142-travlya-borcov-s-korrupcyey>.

<sup>53</sup> Kateryna Smaglyi, "A Wake-Up Call for Ukraine's Civil Society," Kennan Cable No. 5 (The Wilson Center and The Kennan Institute, Aug. 2017) 4, [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan\\_cable\\_25\\_-\\_smaglyi.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan_cable_25_-_smaglyi.pdf).

<sup>54</sup> Amanda Orza, *IRM Serbia Progress Report 2014-2015* (OGP, 2015), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15\\_FinalEnglish\\_0\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia14-15_FinalEnglish_0_0.pdf).

<sup>55</sup> These laws are: the Law on Associations, the Law on Endowments and Foundations, and the Regulation on Resources for Supporting Programs or Providing Co-financing for Programs of Public Interest that are Implemented by Associations. Orza, *IRM Serbia Progress Report 2014-2015*.

<sup>56</sup> Balkan Civil Society Development Network, *Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development: Serbia Report 2013*, (Civic Initiatives), [www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2017/07/12-3d-MM-Serbia-Country-Report-ENG-Final.pdf](http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2017/07/12-3d-MM-Serbia-Country-Report-ENG-Final.pdf).

<sup>57</sup> USAID, *The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 18th ed. [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EuropeEurasia\\_FY2014\\_CSOSI\\_Report.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EuropeEurasia_FY2014_CSOSI_Report.pdf).



- <sup>58</sup> Milena Lazarević, *Serbia: 2014-2016 End of Term Report*, (OGP, 2017), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia\\_EoT\\_2014-2016\\_for-public-comment\\_ENG\\_0\\_1.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Serbia_EoT_2014-2016_for-public-comment_ENG_0_1.pdf).
- <sup>59</sup> Council of Europe, *Civil Participation in the Decision-Making Process, Fact-finding visit to Serbia*, (13–14 Nov. 2017), <https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-serbia/168077c8de>.
- <sup>60</sup> USAID, FHI 360 and ICNL, *The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 21st ed. (Sept. 2018) 191–192, <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>.
- <sup>61</sup> Scotti, *The Guide to Opening Government* (ICNL and OGP, 2018); Irish, Kushen and Simon, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, 2nd ed. Other helpful regional guidance includes the African Commission for Human and Peoples’ Rights (ACPHR) *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* ([https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/guidelines\\_on\\_foaa\\_english.pdf](https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/guidelines_on_foaa_english.pdf)) and, for Europe, the OSCE’s *Guidelines on Freedom of Association* (<https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>).
- <sup>62</sup> As of December 2018, there were six countries with commitments in this area: Bulgaria, Canada, El Salvador, Lithuania, Norway, and Ukraine.
- <sup>63</sup> Scotti, *The Guide to Opening Government*.
- <sup>64</sup> A December 2018 analysis showed that nine countries have commitments affecting organizational operation: Canada, Croatia, Czech Republic, Denmark, El Salvador, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia and Ukraine.
- <sup>65</sup> There is a significant disparity of enabling environments between private business and CSOs, as documented by the UN SR FoAA ([https://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/GANHRI-BackgroundPaper%20-HLPF16-Shrinking-Space\\_publ.com.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/News/Documents/GANHRI-BackgroundPaper%20-HLPF16-Shrinking-Space_publ.com.pdf)).
- <sup>66</sup> Balazs Sator, *International Practices on Funding Civil Society Organizations* (Kyiv, Ukraine: OSCE, Dec. 2010), <https://www.osce.org/ukraine/76889?download=true>.
- <sup>67</sup> As of December 2018, there are 11 countries with commitments in this area: Bulgaria, Canada, Croatia, Estonia, France, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia, Spain, Sweden, and Ukraine.
- <sup>68</sup> ECNL, *The Regulatory Framework for Fundraising in Europe* (2018), <http://ecnl.org/publications/regulatory-framework-fundraising-europe/>.
- <sup>69</sup> Katerina Hadzi-Miceva Evans, Expert Council on NGO Law: *Regulating Political Activities of Non-Governmental Organisations* (Conf. of INGOs of the Council of Europe, Dec. 2015), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680640fc2>.
- <sup>70</sup> See Open Forum for CSO Development Effectiveness, *A Draft International Framework for CSO Development Effectiveness*, ver. 2 (Nov. 2010), [www.ituc-csi.org/IMG/pdf/International\\_Framework\\_for\\_CSO\\_Development\\_Effectiveness\\_Version\\_2\\_November\\_.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/International_Framework_for_CSO_Development_Effectiveness_Version_2_November_.pdf) and Civic Space Watch, “Civil society accountability in times of declining trust: CIVICUS’s journey” (30 Jan. 2019) <https://civicspacewatch.eu/civil-society-accountability-in-times-of-declining-trust-civiccuss-journey/>.
- <sup>71</sup> Based on a 2018 analysis, these countries are: Bulgaria, Croatia, El Salvador, Estonia, Guatemala, Jordan, Latvia, Lithuania, Northern Macedonia, Mongolia, Serbia, Sierra Leone, Spain and Ukraine.
- <sup>72</sup> Transparency and Accountability Initiative, *Closing Civic Space: Grantee Challenges and Funder Responses*, Hostile Local Narratives (2018), <https://www.transparency-initiative.org/civic-space-compendium/#hostile-local-narratives>.
- <sup>73</sup> Accountable Now is found at <https://accountablenow.org/about-accountable-now/> and the Concord, Istanbul Principles are found at <https://concordeurope.org/blog/2012/09/21/istanbul-principles/>.
- <sup>74</sup> International Aid Transparency Initiative is found at <https://www.iatistandard.org/en/>.
- <sup>75</sup> FATF, *Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations* (Jun. 2015), <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/bpp-combating-abuse-npo.html>.
- <sup>76</sup> Assistant Inspector General of Police, Police Spokesperson – Asan Kasingye. Cited in “Anti-Money Laundering: From Awareness to Compliance: A Dialogue with the Financial Intelligence Authority and Executives of Civil Society Organizations in Uganda” (DPI and Uganda National NGO Forum, 12 Feb. 2018), [http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2018/03/CSO-Dialogue-with-Financial-Intelligence-Authority\\_FRep.pdf](http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2018/03/CSO-Dialogue-with-Financial-Intelligence-Authority_FRep.pdf).
- <sup>77</sup> ESAAM, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Uganda* (Apr. 2016) 23, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/ESAAMLG-mutual-evaluation-Uganda-2016.pdf>.
- <sup>78</sup> Spaces for Change, *Unpacking the Official Construction of Risks and Vulnerabilities for the Third Sector in Nigeria* (2019), <https://www.spacesforchange.org/wp-content/uploads/2019/03/EXECUTIVE-SUMMARY-ONLY-1.-UNPACKING-THE-OFFICIAL-CONSTRUCTION-OF-RISKS-AND-VULNERABILITIES-FOR-THE-THIRD-SECTOR-IN-NIGERIA.pdf>.
- <sup>79</sup> International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). 2018. *Reinforcing Marginalization: The Impact of the Closing of Civic Space on HIV Response in Ethiopia, Kenya, and Uganda*. Washington, DC: ICNL.

Rapport mondial du PGO

L'espace civique

# Liberté de réunion



---

# Principaux éléments

La liberté de réunion est un pilier des institutions démocratiques. Elle permet aux gens d'attirer l'attention sur les enjeux, d'exiger des changements et d'obtenir des réponses des fonctionnaires. Sans liberté de réunion, moins de canaux existent entre les élections pour permettre aux gens d'utiliser l'information et de participer à un gouvernement ouvert.

Évaluant le travail accompli par les membres du PGO dans ce domaine au cours de la dernière décennie, le présent rapport conclut ce qui suit :

- **All Tous les gouvernements ont le devoir de respecter, de protéger et de promouvoir la liberté de réunion.** Les pactes internationaux, y compris la déclaration de gouvernement ouvert, obligent tous les gouvernements à protéger et à promouvoir les droits de manifestation et de réunion pacifiques.
- **Certaines protections et certains engagements liés à la liberté de réunion restent limités.** Environ la moitié de tous les gouvernements du PGO ont des défis à relever en matière de liberté de réunion, mais n'ont aucun type d'engagement.
- **Des restrictions s'appliquent aux manifestations dans certains pays du PGO.** Parmi ces restrictions figure le recours à la force policière. Bien que de nombreux pays du PGO n'imposent pas de telles restrictions, les rassemblements restent limités.
- **Presque aucun pays du PGO n'a d'engagements en matière de liberté de réunion.**
- **Tous les membres du PGO pourraient promouvoir des politiques et des pratiques connexes dans cinq domaines :** 1) avis et permis; 2) utilisation de force, de détention et de surveillance par les forces policières; 3) criminalisation et sanctions; 4) activités numériques et en ligne; et 5) acteurs non étatiques.





L'un des principaux obstacles à la protection et à la promotion du droit de réunion est le fait que les acteurs nécessaires à la mise en œuvre du changement sont souvent exclus des discussions sur les politiques pertinentes. Les principales recommandations du présent rapport découlent de cette prémisse. Les membres du PGO qui cherchent à promouvoir la liberté de réunion gagneraient à augmenter le nombre d'acteurs concernés.

- **Au-delà des forces de l'ordre.** Étendre la définition des intervenants qui protègent et promeuvent le droit à la liberté de réunion au-delà des acteurs étatiques.
- **Agir à l'échelle locale et mondiale.** Créer des engagements dans une approche fédérée à plusieurs niveaux. L'exemple américain de la Police Data Initiative constitue un modèle efficace. Les commissaires de police de plus de 30 grandes villes américaines ont volontairement commencé à publier leurs données et à coordonner l'élaboration d'une base de données nationale.<sup>1</sup>
- **Faire participer les ministères de la Justice au PGO.** Mobiliser en particulier les services qui participent à la surveillance, à la coordination et à l'établissement de normes relatives aux forces de l'ordre.
- **Mobiliser les leaders silencieux.** Mettre au point un moyen de créer un leadership actif dans les pays ayant des protocoles avancés et des cadres juridiques pour commencer le partage entre pairs. Les membres locaux du PGO, en particulier, ont un rôle de leadership important à jouer en la matière.
- **Améliorer la reddition de comptes sur les protocoles et la transparence.** Les activistes du monde entier peuvent étendre et reproduire l'approche de l'ECNL pour déterminer si le cadre juridique et administratif existe pour promouvoir, respecter et protéger le droit de réunion pacifique.

"Prague, République tchèque." Photographie de Bits and Splits, Adobe Stock



Photo by Nito, Adobe Stock

Le droit à la liberté de réunion pacifique est le droit fondamental d'exprimer, de promouvoir, de poursuivre et de défendre collectivement un intérêt commun pour quelque raison ou motivation que ce soit sans crainte de représailles. Il inclut le droit de participer à des rassemblements, des réunions, des manifestations, des grèves, des grèves d'occupation (« sit-in »), des manifestations pacifiques et tout autres rassemblements temporaires à des fins spécifiques. Les réunions peuvent se dérouler dans des espaces publics ou privés, être en ligne ou hors ligne et durer de quelques heures à quelques mois.<sup>2</sup>

---

## Les arguments juridiques en faveur de la liberté de réunion

La liberté de réunion est une norme mondiale bien établie. Elle est inscrite dans de multiples conventions et déclarations juridiques internationales. Notamment, elle est :

- décrite dans des accords internationaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (article 20) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 21),<sup>3</sup> ainsi que dans des conventions et normes régionales;<sup>4</sup>
- liée à d'autres droits, comme la liberté d'association et d'expression et le droit à l'information et à la vie privée, qui sont tous inscrits dans la Déclaration de gouvernement ouvert signée par tous les membres du PGO; et <sup>5</sup>
- reconnue à la fois comme un devoir positif et une obligation négative – les États doivent créer les cadres politiques et pratiques appropriés pour garantir la liberté de réunion, prévenir les violations et y réagir, tout en évitant de les restreindre.<sup>6</sup>

---

# Les arguments pratiques en faveur de la liberté de réunion

Au-delà des arguments normatifs, la liberté de réunion est essentielle au fonctionnement d'un gouvernement ouvert et d'une société saine. Elle façonne le débat, oriente les politiques publiques et renforce la gouvernance en :<sup>7</sup>

- Permettant à des idées aussi variées que différentes d'être exprimées et entendues, y compris celles de groupes minoritaires ou d'opposition.<sup>8</sup> Ce point est particulièrement important pour les groupes qui ont été victimes de discrimination par le passé, qui n'ont peut-être pas accès aux médias ou qui peuvent se voir privés de leurs droits;<sup>9</sup>
- Offrant un canal critique pour le dialogue public sur les enjeux (politiques, économiques, sociaux, environnementaux) touchant un pays;<sup>10</sup>
- Servant de moyen d'exiger des comptes : les gens posent des questions et font des demandes à leurs dirigeants entre les élections, en exerçant ce droit par des manifestations et en étant informés par une presse ouverte et libre;<sup>11</sup>
- Favorisant le changement : les protestations poussent les gouvernements à établir des priorités et à accélérer leurs réponses afin de tenir compte de l'évolution des revendications et des perceptions sociales;<sup>12</sup>
- Suscitant la réactivité des dirigeants, ce qui, selon les statistiques, a un effet positif sur la santé publique, l'éducation, l'économie et l'égalité des revenus.<sup>13</sup>

## Un gouvernement ouvert ne peut fonctionner sans liberté de réunion

Un gouvernement ouvert est enraciné dans l'idée de transparence, de responsabilité et de participation.<sup>14</sup> Cela dit, pour que la participation soit significative et efficace, elle ne peut se limiter à des élections ou à des canaux formels de dialogue ou d'échange avec les fonctionnaires. La liberté de réunion pacifique est également une forme essentielle de participation politique dans une société civile saine :<sup>15</sup>

- La réunion pacifique par la manifestation, élément important dans l'histoire moderne de nombreux membres du PGO, a été essentielle pour la mobilisation de masse face à la corruption et au mépris des droits fondamentaux.
- Elle sert de moyen pour les jeunes, les migrants ou d'autres personnes sans droit de vote de se faire entendre.<sup>16</sup>
- Elle est une extension du droit de vote et de l'organisation politique. De plus, les personnes qui assistent à des réunions politiques ont également un taux de participation électorale extrêmement élevé.<sup>17</sup>

La liberté de réunion pacifique est également liée à une plus grande ouverture et à une plus grande responsabilisation du gouvernement – les autres piliers du PGO.

- Les réunions permettent aux citoyens de demander des comptes aux décideurs quand le public dispose d'une information ouverte et de qualité.<sup>18</sup> Par exemple, la liberté de réunion est associée à une réduction de la corruption.<sup>19</sup>
- Les réunions favorisent la diffusion d'une information ouverte et accessible (ou son absence) et encouragent l'action publique par d'autres canaux (comme le vote ou les litiges) sur des questions comme l'environnement, les droits des femmes, les services publics, etc.<sup>20</sup>
- L'information publique est importante pour connaître le traitement des manifestations. Il peut s'agir de révéler l'équipement de police déployé,<sup>21</sup> ainsi que les restrictions légales applicables aux manifestations.<sup>22</sup>



# Le droit de réunion au sein du PGO: la nécessité d'un engagement accru

Le « pourquoi » de la liberté de réunion est clair dans le contexte du PGO. Néanmoins, les données indépendantes montrent systématiquement qu'entre un tiers et la moitié des pays du PGO sont confrontés à une ingérence notable dans le droit à la liberté de réunion pacifique.<sup>23</sup> Parallèlement, entre un tiers et la moitié des pays du PGO obtiennent régulièrement de bons résultats. Ce portrait suggère qu'il reste d'importantes marges de progression dans l'innovation en leadership et l'apprentissage par les pairs.

À ces fins importantes, le présent rapport évalue l'état actuel de la liberté de réunion dans les pays du PGO en se fondant sur trois sources : CIVICUS Monitor (intégrant les conclusions du MDI du PGO), le rapport Freedom in the World de Freedom House et l'Indice sur l'État de Droit du World Justice Project.

## CIVICUS Monitor et MEI

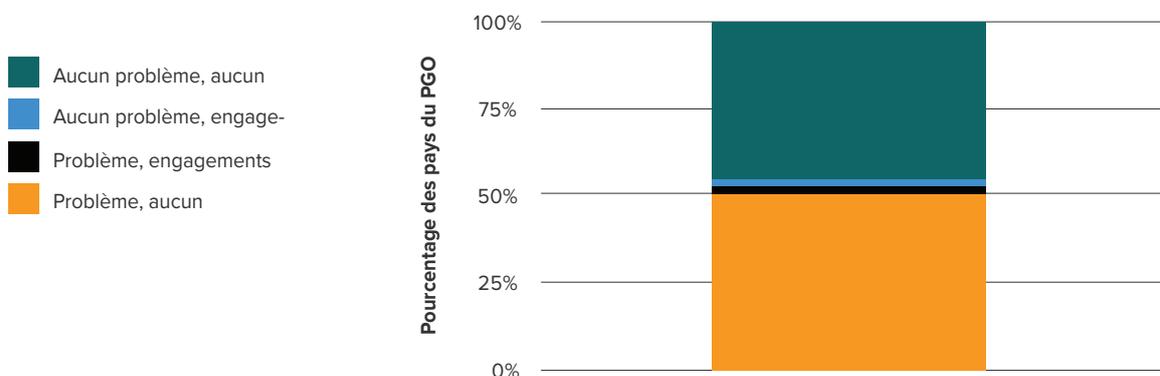
CIVICUS Monitor présente l'actualité relative aux libertés fondamentales dans 65 pays du PGO. Selon CIVICUS, un réseau international de défenseurs de l'espace associatif et des libertés civiles, trois des

dix principales violations de l'espace civique sont liées aux réunions pacifiques : l'utilisation de force excessive pendant les manifestations, la limitation, la perturbation et la prévention des manifestations, et la détention des manifestants.<sup>24</sup>

Selon une analyse réalisée en 2018 par l'Unité de soutien du PGO, plus de la moitié (33) des pays du PGO éprouvent certains problèmes avec la liberté de réunion. L'Unité de soutien du PGO a également codé les engagements des membres qui concernaient les réunions pacifiques. Deux pays du PGO ont pris des engagements relatifs au « droit de réunion » dans leur plan d'action national : le Monténégro<sup>25</sup> et l'Ukraine.<sup>26</sup> Des 33 pays confrontés à des problèmes, l'Ukraine est le seul à avoir appliqué son plan d'action. Entre 2012 et 2017, le MEI du PGO a constaté que seule l'Ukraine avait mis en œuvre de manière crédible des engagements ambitieux relatifs au droit de réunion.<sup>27</sup>

Les données du MEI et de CIVICUS révèlent l'étendue du fossé entre la réalité et les plans d'action du PGO. La figure 1 montre que, malgré les problèmes liés à la liberté de réunion, peu de pays ont fait appel à leur plan d'action du PGO pour y remédier.<sup>28</sup>

**FIGURE 1. Malgré de nombreux problèmes liés à la liberté de réunion, peu de pays membres ont pris des engagements en la matière.**



Source: Base de données des engagements dans le cadre du PGO et données de CIVICUS Monitor codées par le personnel du MEI<sup>29</sup> (n=64)



Photographie de Scena Studio, Adobe Stock

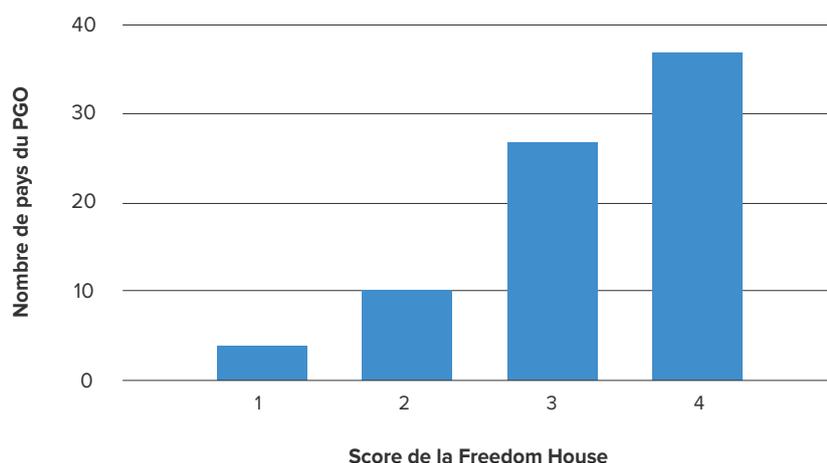
## Freedom House

Freedom House évalue annuellement tous les pays du PGO en leur attribuant une note de 1 à 4. Comme d'autres évaluations l'ont montré, un peu moins de la moitié des pays ont obtenu la note maximale et un peu plus de la moitié affichaient un score perfectible.

Aucun membre actuel du PGO n'a obtenu la note la plus faible de zéro, mais quatorze ont obtenu une note de 1 ou 2. On peut en déduire que la liberté de réunion est un problème aigu dans un certain nombre de pays du PGO et un enjeu nécessitant une amélioration urgente dans d'autres. (Voir la figure 2.)

**FIGURE 2. Plusieurs pays du PGO sont confrontés à des restrictions à la liberté de réunion**

*Y a-t-il liberté de réunion? n = 79*



Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, E1.



## World Justice Project

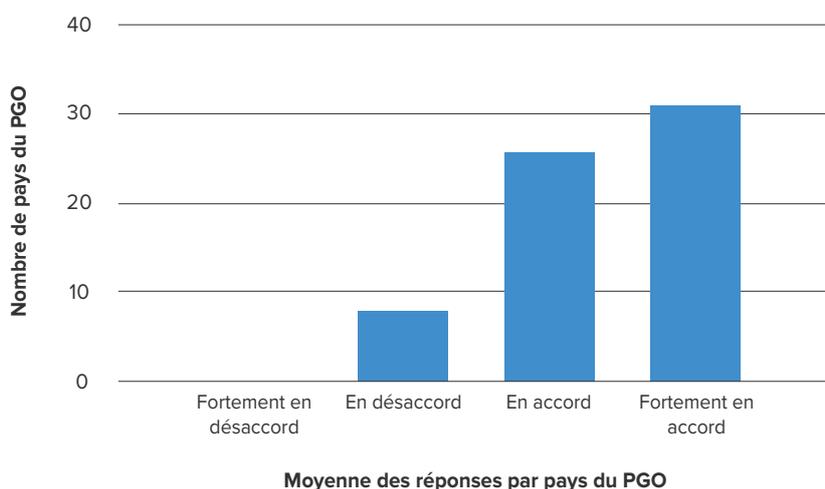
Le World Justice Project a constaté des résultats mitigés comparables en ce qui concerne la liberté de réunion, mais les données sont plus détaillées.

- **Absence de représailles pour les manifestations (questionnaire pour les experts) :** La plupart des experts juridiques interrogés dans les pays du PGO ont convenu que les gens peuvent manifester de manière non violente sans crainte de représailles (voir la figure 3).

- **Violence policière (questionnaire pour les experts) :** Il est préoccupant de constater que les experts interrogés étaient moins optimistes quant au comportement des forces de l'ordre. Les répondants d'un tiers des pays du PGO ont indiqué qu'il était « probable » ou « très probable » qu'un manifestant soit battu par la police (voir la figure 4).
- **Réunions communautaires (sondage auprès de la population) :** Dans un peu moins d'un tiers des pays du PGO, les citoyens estimaient qu'ils ne pouvaient pas assister librement aux réunions communautaires. (Voir la figure 5.)

**FIGURE 3. Dans certains pays du PGO, on craint des représailles en cas de participation à des manifestations non violentes**

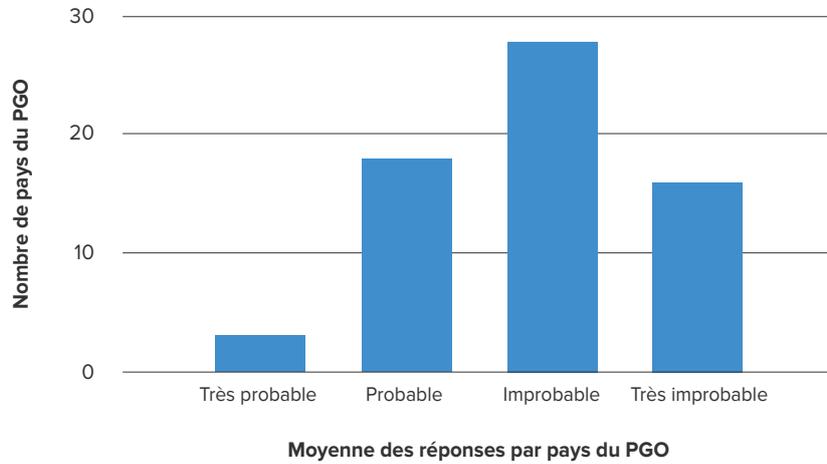
*Dans les faits, la population de votre pays peut organiser librement des manifestations publiques non violentes sans crainte de représailles. (n = 65)*



Source: L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, questionnaire pour les experts 127.

**FIGURE 4. Dans de nombreux pays du PGO, on a l'impression que la police réagit de manière excessive aux manifestations non violentes**

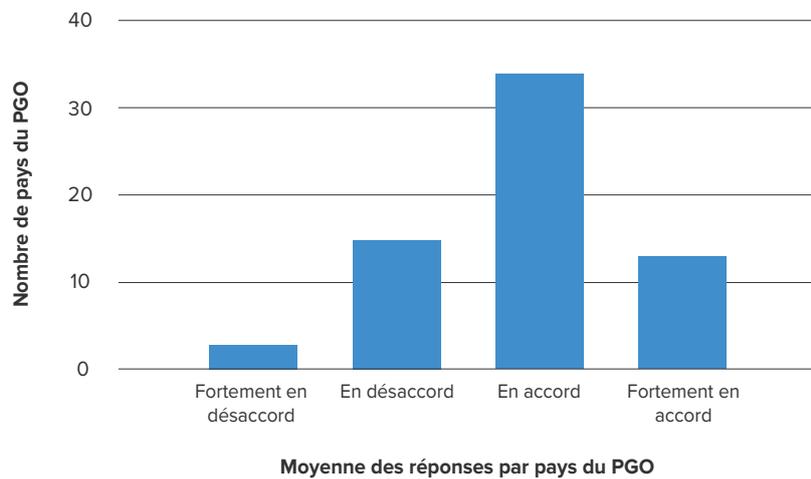
Quelle est la probabilité qu'un citoyen soit battu par la police, sans justification, pour avoir participé à une manifestation publique non violente? (Questionnaire pour les experts, n = 65)



Source: L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, questionnaire pour les experts 126.

**FIGURE 5. Dans la plupart des pays du PGO, les gens estiment qu'ils peuvent assister librement aux réunions communautaires.**

Dans votre pays, les gens peuvent assister librement aux réunions communautaires. (Sondage auprès de la population, n = 65)



Source : L'Indice sur l'État de Droit 2017-2018 du World Justice Project, sondage auprès de la population 42.





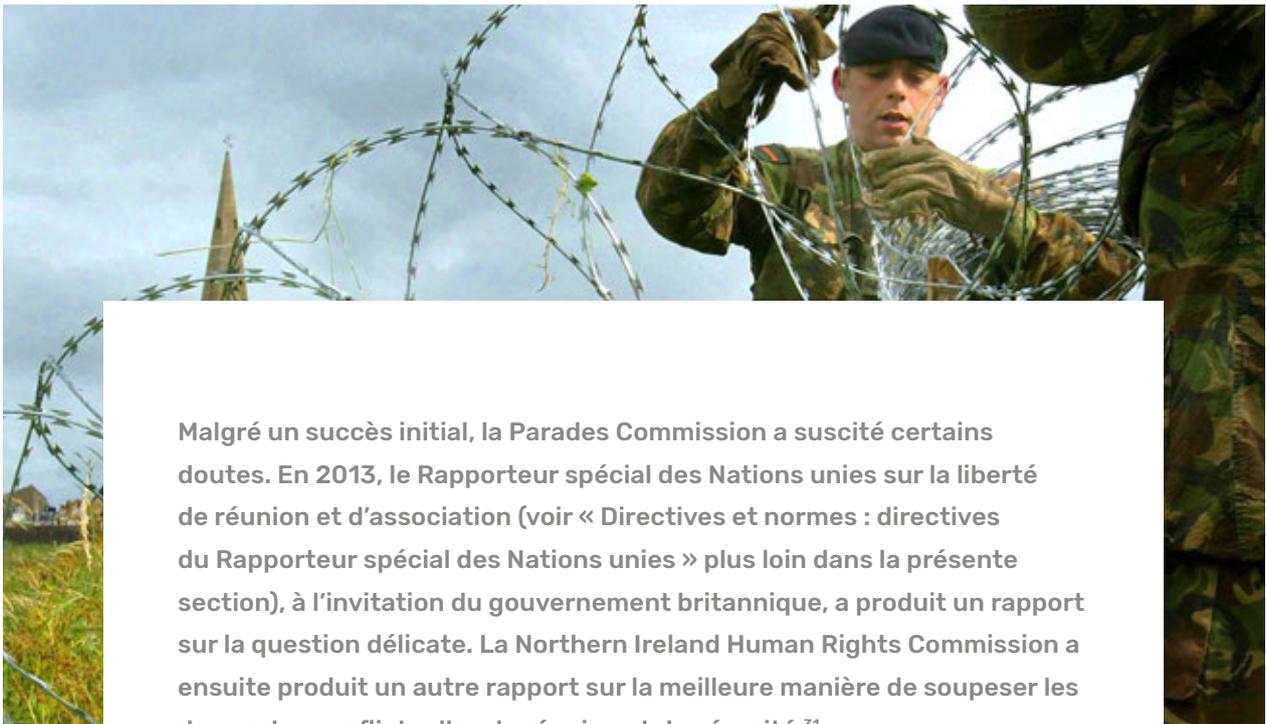
#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Participation des citoyens aux défilés en Irlande du Nord

En Irlande du Nord, les défilés, processions, carnivals et commémorations sont au cœur des traditions culturelles, politiques et religieuses. Malheureusement, les défilés ont été entachés par la violence sectaire; ils ont également parfois été le déclencheur. Elle atteint son paroxysme pendant la « saison annuelle des marches » entre mars et août. Les participants emportent souvent des drapeaux et d'autres emblèmes que leurs voisins qualifient de provocateurs.

En 1998, avant les accords du Vendredi saint, la Northern Ireland Parades Commission a été constituée pour approuver les permis de défilé.<sup>30</sup> Si elle ne s'est pas faite sans critiques, sa constitution offre deux enseignements positifs à l'endroit des pays qui s'efforcent de trouver l'équilibre entre l'ordre public et la sécurité et la liberté de réunion :

- *Éliminer les policiers de la prise de décision concernant les défilés.* La première grande réussite de la Parades Commission consistait à retirer la responsabilité de délivrer les permis au service de police (anciennement, le Royal Ulster Constabulary, désormais appelé Police Service of Northern Ireland). Cette décision a permis aux policiers de se concentrer à assurer l'ordre public plutôt que d'établir la légitimité de chaque défilé.
- *Expression citoyenne relative à la surveillance de la liberté de réunion.* L'organisme quasi-judiciaire est constitué de citoyens qui se font concurrence pour obtenir une nomination du Secretary of State of Northern Ireland.



Malgré un succès initial, la Parades Commission a suscité certains doutes. En 2013, le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d'association (voir « Directives et normes : directives du Rapporteur spécial des Nations unies » plus loin dans la présente section), à l'invitation du gouvernement britannique, a produit un rapport sur la question délicate. La Northern Ireland Human Rights Commission a ensuite produit un autre rapport sur la meilleure manière de soupeser les demandes conflictuelles de réunion et de sécurité.<sup>31</sup>

Les rapports des deux organismes sur les droits de la personne, suivis par des mesures de la Parades Commission, ont donné lieu à un cadre intitulé « Resolution by Dialogue ». Le cadre faisait le point sur les aspects contradictoires des différents droits de la personne (comme la protection contre la violence et la liberté de religion) et invitait les participants et les collectivités affectées à suggérer des améliorations au processus. Il est intéressant de souligner que la résolution par le dialogue reposait sur l'approche participative de la Convention-cadre sur les minorités nationales, qui oblige l'État à favoriser le dialogue et la compréhension mutuelle; plus particulièrement, les gouvernements doivent permettre aux groupes minoritaires d'exprimer leurs opinions. Les gouvernements doivent aussi assurer un dialogue en vertu des lignes directrices de l'OSCE concernant les réunions (voir l'encadré vers la fin de la présente section) qui insiste sur le dialogue volontaire en tant que premier pas nécessaire avant d'emprunter la voie judiciaire comme l'interdiction d'un défilé donné.

S'il y a des directives, certains des groupes citoyens les plus controversés ne reconnaissent pas la légitimité de l'organisme. Néanmoins, l'Irlande du Nord propose une approche prometteuse de dialogue citoyen en favorisant et en protégeant le droit de se réunir dans le cadre de craintes plus larges en matière de sécurité.

Page 10: "Les Orangemen défilent devant l'église Drumcree défiant les ordres de changement d'itinéraire."  
Photographie de Reuters

Page 11: "Des membres de l'armée britannique préparent des barricades autour de l'église Drumcree."  
Photographie de Reuters





“Séoul: manifestation avec des ballons contre la corruption, 2006.” Photographie de Austin King, Flickr

## Améliorer l’environnement pour la tenue de réunions pacifiques

La présente section expose les axes privilégiés et les prochaines étapes aux membres du GPO qui souhaitent accroître la liberté de réunion, à la fois par leurs plans d’action et en dehors de ceux-ci. De nombreux enjeux se présentent. En outre, des enjeux comme la surveillance numérique et le partage de données ont gagné en pertinence avec l’évolution des technologies et des conjonctures.

Contrairement à d’autres domaines d’action du présent rapport, l’absence d’engagements dans le cadre du PGO en matière de liberté de réunion complique l’analyse plus approfondie des mesures efficaces dans les pays membres. Voilà pourquoi nous passons en revue les normes internationales existantes et émergentes qui peuvent éclairer la voie à suivre pour les pays du PGO.

À l’échelle internationale, il existe cinq sources principales de contenu juridique définissant la liberté de réunion. Citons notamment la Déclaration universelle des droits de l’homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l’homme (qui s’applique aux 47 membres du Conseil de l’Europe). Pour les membres de l’UE, la charte des droits fondamentaux de l’UE s’applique également. Ces questions sont approfondies dans les observations générales du Comité des droits de l’homme des Nations Unies et dans les lignes directrices de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). (Voir les encadrés « Directives et normes » vers la fin de la présente section pour une brève discussion des développements dans chacune de ces sphères.)

Ce qui importe pour le PGO, ce sont les procédures juridiques et administratives que chaque entité gouvernementale met en place pour faire de la liberté de réunion une réalité sur le terrain. Les lignes directrices correspondantes sont résumées dans la section « Directives et normes : directives du Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d’association » (plus loin), fondées sur les rapports du Rapporteur spécial des Nations unies. Nous vous invitons à vous familiariser avec ces normes, car elles sont ambitieuses compte tenu de la conjoncture actuelle dans la plupart des pays membres. Elles sont source d’inspiration pour d’éventuels chantiers. Les difficultés pratiques de la mise en œuvre des engagements, même les plus ambitieux, sont mises en évidence dans trois études de cas : le dialogue citoyen en Irlande du Nord sur les parcours de parade controversés (dans la boîte « Leçons à tirer des réformateurs », plus loin), la liberté de réunion en Afrique de l’Est (dans la boîte « Leçons à tirer des réformateurs : Réaction anticipée des manifestants – Ouganda ») et une étude juridique de l’ECNL menée auprès des pays du Partenariat de l’Est membres du PGO. (Voir « Leçons à tirer des réformateurs : Sept pays du PGO abordent la question de la liberté de réunion. »)

Le reste de la présente section traite des problèmes fondamentaux cernés dans les pays du PGO par CIVICUS Monitor, de la jurisprudence et des exemples pertinents de pays membres en dehors de leurs plans d’action, et des engagements ou actions potentiels visant à aborder ces enjeux.

## Avis et autorisation

### Problèmes :

- Utilisation de systèmes d'avis et d'autorisation comme moyen d'autoriser ou de retarder les permis.
- Refus de permis sans cause probable ou pour des raisons telles que des conflits « d'heure, d'endroit ou de méthode » de rassemblement<sup>32</sup> ou d'autres exemptions du droit vaguement définies (« moralité publique », « ordre public » ou « sécurité nationale »).

### Cas pertinents :

- **Ukraine** : Le premier plan d'action (2012-2013) visait à élaborer un projet de loi intitulé « Procédure d'organisation et de tenue d'événements pacifiques ». Divers ministères – de la Justice et de l'Intérieur, ainsi que le Cabinet des ministres – ont pris activement part au processus.<sup>33</sup>
- **Panama** : En vertu de la constitution du pays, les organisateurs d'une rencontre ou d'un rassemblement pacifique sont censés informer le bureau du maire 24 heures avant l'événement. Cet avis ne constitue pas une autorisation en vertu de la loi; le maire est simplement censé faire une déclaration indiquant qu'il a été avisé.<sup>34</sup>
- **Irlande du Nord** : Un comité civil évalue et prend des décisions contraignantes sur les changements de route pour les défilés controversés destinés à assurer la sécurité publique (voir l'encadré précédent).

### Solutions possibles :

- Empêcher les restrictions aux réunions pacifiques, y compris celles à caractère politique et public, y compris les collections de signatures et les « réunions spontanées ».
- Les processus d'avis ne doivent pas être utilisés comme une forme d'autorisation et, idéalement, doivent être limités aux réunions de grande taille ou créant un important dérangement.
- Adopter un règlement garantissant qu'aucune autorisation n'est requise pour organiser un rassemblement conformément aux normes internationalement reconnues.<sup>35</sup>
- Les délais d'avis ne doivent pas être excessivement longs et ne doivent être utilisés que pour faciliter le droit de réunion.

## Recours à la force policière

### Problèmes :

- Manque de surveillance (par le biais de surveillants, par exemple), de responsabilité et d'informations.
- Usage excessif et disproportionné d'armes, de matériel et d'autorité.
- Détention de manifestants avant leur arrivée à la manifestation, recours à des techniques de « prise en souricière » pour encercler les manifestants.
- L'utilisation d'« agents provocateurs » ou de policiers en civil pour infiltrer les rassemblements.<sup>36</sup>

### Cas pertinents :

- **Slovénie** : La loi sur les rassemblements publics (2004) stipule que la police et les organisateurs doivent coopérer pour déterminer la présence policière requise.<sup>37</sup> (La Slovénie n'est pas actuellement membre du PGO.)
- **États-Unis** : La loi de 2004 relative aux droits de la police et au premier amendement du District de Columbia stipule que les lignes de police ne peuvent être utilisées lors de rassemblements pour tenter d'encercler les personnes exprimant leur droit de réunion pacifique.

### Solutions possibles :

- Établir des protocoles ouverts, clairs et éthiques en ce qui a trait au comportement de la police avant, pendant et après les manifestations.
- Veiller à ce que le coût de la sécurité et de la sûreté des rassemblements soit couvert par les autorités publiques.
- Planifier avec les organisateurs du rassemblement.
- Rendre transparentes et facilement accessibles les directives concernant le recours à la force et à l'équipement, ainsi que le compte rendu post-rassemblement des opérations policières. Ce qui inclut de limiter l'utilisation des stratégies de confinement aux cas « d'exception ».<sup>38</sup>
- Publier des informations sur le maintien de l'ordre lors de manifestations après les événements.
- Former les agents de police quant aux réactions proportionnées et aux exigences relatives à l'utilisation de policiers en uniforme lors des rassemblements.
- Assurer des protections juridiques et pratiques adéquates pour les observateurs indépendants afin de surveiller les actions de la police et des manifestants lors de rassemblements.<sup>39</sup>





#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Réaction anticipée des manifestants – Ouganda

La constitution de l'Ouganda garantit aux citoyens la liberté de réunion et de manifestation pacifique. Cependant, des lois comme la Loi sur la gestion de l'ordre public (POMA) confèrent aux policiers de vastes pouvoirs pour contrôler et empêcher les réunions publiques. Cette disposition a permis aux policiers de justifier l'arrestation et la détention de politiciens de l'opposition et de leurs partisans à l'occasion de rassemblements politiques.

Compte tenu de ces problèmes, les CSO ont entrepris de défendre la liberté de réunion. En 2016, Solidarity Uganda, une organisation à but non lucratif qui se consacre à aider les organismes communautaires, a constitué un système de réaction rapide pour aider les manifestants aux prises avec la violence et la répression commanditées par l'État. En fonction constante, le système comprend une ligne d'urgence pour permettre aux manifestants et à d'autres personnes de demander une aide d'urgence. Lors de l'arrestation d'activistes, le coordonnateur de la ligne d'urgence les met en communication avec un avocat bénévole qui les aide à obtenir une libération sur caution et qui les représente s'ils décident de poursuivre l'État. L'organisation offre également des soins médicaux et psychosociaux.

En plus de Solidarity Uganda, Chapter Four Uganda est un réseau d'avocats et d'experts juridiques qui s'occupent de litiges stratégiques et d'intérêt public dans des dossiers où les droits civils ou humains des activistes ont été enfreints. En plus de l'aide juridique, les organismes pressent les autorités de contrôler les manifestations de manière moins violente.<sup>40</sup>

---

Photographie de Vladimir Wrangel, Adobe Stock

## Criminalisation et sanctions

### Problèmes :

- Application excessive d'accusations pénales pour avoir manifesté ou modification des régimes de responsabilité pour dommages et préjudices subis pendant les manifestations.
- Des charges civiles et administratives disproportionnées, des amendes ou des pénalités pour un rassemblement non autorisé.
- Les accusations sont combinées à d'autres allégations, telles que la moralité publique, le terrorisme et les violations de la sécurité nationale.

### Cas pertinents :

- **Afrique du Sud** : En 2018, la Cour constitutionnelle sud-africaine a invalidé une loi restrictive en matière de manifestation utilisée par le gouvernement pour criminaliser les rassemblements publics comme étant inconstitutionnelle, au moyen d'amendes et de peines d'emprisonnement.<sup>41</sup>
- **France et Bulgarie** : En 2018, l'Agence européenne des droits fondamentaux a constaté que les deux pays avaient mis en place une législation antiterroriste autorisant le refus de rassemblements publics (France) et la fermeture potentielle d'organisations à but non lucratif (Bulgarie). La Cour constitutionnelle française a jugé que le recours à des pouvoirs d'urgence pour mettre fin aux manifestations liées au travail et au climat était excessivement large et manquait de garanties suffisantes.<sup>42</sup>

### Solutions possibles :

- Décriminaliser les activités de rassemblement, ce qui inclut une réglementation claire de ce processus.
- Appliquer une responsabilité pénale ou administrative conforme à une loi bien proscrite (par exemple, ne pas poursuivre les organisateurs pour des gestes posés de « bonne foi » ou des participants n'ayant pas été impliqués dans des gestes violents). Cela comprend l'imposition et l'utilisation proportionnelles d'amendes et de sanctions civiles et administratives (en cas d'infraction).<sup>43</sup>

- Toute détention doit respecter les « normes minimales » légales, en veillant à ce que d'autres cadres de politique vagues, tels que la moralité publique ou la sécurité nationale, ne soient pas utilisés à mauvais escient pour poursuivre et limiter le rassemblement.

## Activités numériques et en ligne

### Problèmes :

- Pannes ou interruptions de service Internet.
- Fermeture ou surveillance de plateformes utilisées pour organiser un rassemblement.
- Surveillance en ligne et violations de la vie privée.
- Violence sexiste en ligne et harcèlement à l'égard de la participation publique des femmes.

### Cas pertinents :

- **Estonie** : Les Estoniens ont défini un cadre positif en matière de sécurité en ligne, d'anonymat, de respect de la vie privée et de droits des citoyens. Tout le monde peut voir quelles données sont disponibles ou ont été consultées par les autorités publiques.<sup>44</sup>
- **Italie** : Dans le cadre du troisième plan d'action du PGO du pays, un engagement précis a été adopté concernant la promotion de la Charte des droits sur Internet, qui a été approuvée par son parlement en 2015. Il s'agissait notamment d'amener le public et les responsables à reconnaître les liens entre les droits en ligne et les droits hors ligne, y compris les libertés civiles fondamentales telles que le rassemblement.<sup>45</sup>

### Solutions possibles :

- Veiller à ce que les mesures et les lois relatives à la cybersécurité respectent les droits de l'homme en ligne (y compris la liberté de réunion et le droit à la vie privée).
- Garantir un accès sans obstruction aux plateformes sociales et au Web au sens large (par exemple, pour la mobilisation, le partage et la création de contenu, etc.).
- Clarifier et rendre transparentes les bases de la surveillance en ligne et des attaques, y compris les



cyberattaques par déni de service direct.

- Utilisation de logiciels numériques de surveillance et de reconnaissance faciale pendant les rassemblements, et fournir des normes et des processus cohérents accessibles au public pour la destruction, la conservation (dans les cas pertinents), l'accès ou la suppression de ces données.<sup>46</sup>
- Préciser les droits des personnes participant aux assemblées publiques en ligne et interagissant avec des agents publics agissant à titre officiel, y compris sur des plateformes privées.<sup>47</sup>
- Introduire des mesures et susciter la participation de toutes les parties prenantes pour s'attaquer à la violence sexiste en ligne à l'endroit des femmes.

## Acteurs paraétatiques

*Problèmes :*

- L'analyse que fait le PGO du CIVICUS Monitor indique que les acteurs paraétatiques (contre-manifestants et services de sécurité privés) se livrent à d'importants actes de violence lors des rassemblements.<sup>48</sup>
- Recours à des services de sécurité privés ou à des acteurs para-étatiques qui ne sont pas soumis à une reddition de comptes publique.<sup>49</sup>
- Resserrement du droit au rassemblement dans des lieux privés à l'usage du public.

*Cas pertinents :*

- **Pays-Bas** : Une décision rendue en 2012 par un tribunal de district à Amsterdam permet désormais les manifestations publiques contre les méthodes commerciales sur la propriété des entreprises, dans la mesure où elles se déroulent dans l'ordre.<sup>50</sup>

*Solutions possibles :*

- Assurer une surveillance de la part du gouvernement et le respect des normes sectorielles afin de favoriser la sécurité et le droit de se réunir.<sup>51</sup>
- Adopter des dispositions visant à clarifier le recours légitime à des services de sécurité privés et paranationaux lors de manifestations et de réunions ainsi que la responsabilité de ceux-ci.<sup>52</sup> De telles dispositions garantiraient que les services de sécurité privés n'exercent pas de fonctions de répression lors de réunions dévolues à des forces policières relevant de la démocratie.<sup>53</sup>
- Introduire des règles visant à clarifier et à autoriser le droit de réunion sur des lieux à accès public (comme des centres commerciaux).
- Adopter des règles visant à protéger les organisateurs de réunions contre les poursuites civiles « frivoles » destinées à restreindre le droit de se réunir.<sup>54</sup>

## Directives du Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d'association

En 2010, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a nommé le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de réunion et d'association. Le rapporteur actuel est Clément Voule, juriste et militant togolais, précédé d'Annalisa Ciampi et Maina Kiai, une avocate du Kenya.

Le Rapporteur spécial : 1) recueille des informations sur les tendances en matière de réunion et d'association et formule des recommandations; 2) effectue des missions d'enquête dans les pays et lance des appels urgents concernant les violations des droits dénoncées (voir l'encadré « Leçons à tirer des réformateurs » sur l'Irlande du Nord); 3) soumet un rapport annuel au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des Nations Unies; et 4) engage un éventail de parties prenantes à recevoir, à réagir et à signaler les violations.<sup>55</sup>

Le Rapporteur utilise un ensemble de lignes directrices et d'indicateurs pour évaluer la manière dont un pays gère les assemblées.<sup>56</sup> Point important pour les membres du PGO, cette orientation peut servir à évaluer la liberté de réunion dans le pays avant de prendre des engagements ambitieux en matière de plan d'action. Ces indicateurs d'évaluation comprennent :

### 1. Le devoir de l'État de respecter et d'assurer la liberté de réunion :

Les États devraient respecter et garantir tous les droits des personnes participant aux assemblées. Cela inclut une présomption positive en faveur d'une réunion pacifique.

### 2. Le droit inaliénable de prendre part à des réunions pacifiques:

- *Portée des réunions* : L'obligation de protéger la liberté de réunion s'étend aux réunions spontanées, aux réunions simultanées et aux contre-manifestations.
- *Avis* : Les États devraient être dotés de systèmes d'avis plutôt que d'autorisation, uniquement lorsque cela est nécessaire, légal et proportionné. Il devrait exister une présomption en faveur des réunions comportant d'étroites limites afin de restreindre les réunions, établies en fonction d'une évaluation de la proportionnalité. Les processus d'avis devraient être prévus en moins de 48 heures, facilement accessibles à quiconque, et pas trop bureaucratiques.
- *Évaluation et atténuation des risques* : Lorsqu'il y a avis de plusieurs réunions au même endroit et à la même heure, l'État procède à une évaluation approfondie des risques éventuels et élabore des stratégies pour les atténuer.
- *Dialogue et non-discrimination* : L'État utilise un processus pour déterminer les restrictions nécessaires par un accord mutuel volontaire ou, lorsque cela n'est pas possible, des processus qui ne font pas de discrimination entre les réunions proposées.

### 3. Restrictions limitées au droit de réunion pacifique:

- *Organisme mandaté* : Il existe un organisme légalement constitué doté d'un mandat clair visant à traiter les avis de réunion, indépendamment de toute ingérence indue, avec des directives claires pour exercer



un pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision.

- *Processus équitable* : Les restrictions proposées sont écrites, justifiées et communiquées aux organisateurs dans les meilleurs délais. Les appels formels peuvent être soumis par le biais de moyens administratifs et judiciaires sans restriction. Toutes les règles de ce genre doivent également permettre une flexibilité suffisante pour permettre un rassemblement spontané.

#### **4. Facilitation du droit de réunion pacifique:**

- *Engagement sincère* : Les organismes chargés de l'application de la loi assurent la liaison avec les organisateurs par le biais d'un point de contact accessible, compétent en gestion de conflit et indépendant des autres fonctions de maintien de l'ordre.
- *Déplacement et escortes* : Les autorités n'exigent pas que les organisateurs fournissent des gardiens. Les mesures d'anticipation intrusives ne sont pas utilisées lors d'un rassemblement. Les participants se rendant à un rassemblement ne sont pas arrêtés, ni fouillés, ni mis en état d'arrestation, sauf s'il existe un danger clair et présent de violence imminente.

#### **5. Recours à la force :**

- *Capacité* : Les responsables de l'application de la loi disposent du matériel, de la formation et des instructions nécessaires pour les rassemblements policiers sans recourir à la force, en insistant sur la désescalade, la communication et l'engagement.
- *Équipement* : Les armes non létales et les équipements de protection ne doivent être utilisés qu'en cas de besoin réel et uniquement lorsqu'il existe une formation,

une surveillance et que les options ont été évaluées pour respecter les normes des droits de la personne afin de minimiser les torts systématiques. Les armes automatiques et autonomes ne sont pas autorisées.

- *Dispersion* : Les directives publiques complètes sur la dispersion des réunions suivent les directives internationales, fournissent des indications pratiques sur les circonstances qui justifient une dispersion, les mesures à prendre avant la dispersion (y compris la désescalade) et qui peut donner un ordre de dispersion.
- *Surveillance* : Il existe des systèmes gouvernementaux efficaces permettant de surveiller et de signaler publiquement le recours à la force, y compris quand et envers qui la force est utilisée. Des contrôles efficaces empêchent le commerce des données de surveillance et des équipements de contrôle des foules, y compris les technologies de surveillance, en particulier lorsqu'il existe un risque d'homicides illégaux, de torture ou d'autres abus.

#### **6. Le droit d'observer, de surveiller et d'enregistrer des rassemblements :**

- *Communication* : Les autorités dialoguent de manière proactive avec les surveillants en communiquant de manière cohérente avant, pendant et après un rassemblement.
- *Diffusion et accès à l'information* : Les autorités fournissent de manière proactive un accès et des informations aux membres des médias et aux autres observateurs. Toute ingérence dans le cadre de l'enregistrement d'un rassemblement, y compris la saisie ou le dommage de tout équipement, est interdite sans mandat.

## 7. Confidentialité et cueillette

### d'informations personnelles:

- *Confidentialité* : L'État informe les manifestants de tout tournage. Là où des technologies biométriques, y compris des logiciels de reconnaissance faciale, sont utilisées, des protections appropriées de la vie privée, de la protection des données à caractère personnel et de la sécurité ont été mises en œuvre.
- *Destruction et conservation des données* : Il existe un processus clair pour la conservation et la destruction des données, sauf dans les cas suivants : lorsqu'elles décrivent l'utilisation de la force, la détention, l'arrestation ou la dispersion; lorsqu'elles se rapportent à l'objet d'une plainte; ou lorsque les forces de l'ordre, les autorités de surveillance ou le sujet des données ont des soupçons raisonnables de crime ou de comportement répréhensible. Le public sait si les données ont été stockées et dispose d'un processus de plainte concernant la conservation et l'effacement des données.
- *Officiers d'infiltration* : Les organismes démocratiques déterminent et examinent les critères de nécessité et de proportionnalité. Les services de police disposent de systèmes d'examen interne et d'un contrôle externe indépendant. Les juges doivent autoriser toute infiltration policière.

## 8. Accès à l'information sur les protocoles de police et la formation:

- *Diniffusion proactive* : Cela comprend les éléments suivants : (a) lois et règlements; (b) procédures opérationnelles standard et politiques relatives au maintien de l'ordre et à la gestion; (c) types d'équipements; (d) formation des agents de la force publique; et (e) comment accéder aux processus de

responsabilisation.

- *Droit à l'information* : Existence d'un mécanisme de droit à l'information prévoyant une divulgation maximale et permettant des recours.

## 9. Responsabilités des entreprises commerciales:

- *PEspace privé accessible au public* : Lorsque des espaces privés sont ouverts au grand public et remplissent une fonction similaire à celle des espaces publics, ils sont traités comme des espaces publics aux fins des droits à la liberté de réunion et d'expression.
- *Protection contre les représailles juridiques* : Les organisateurs de réunions et les participants bénéficient de protections juridiques contre les poursuites civiles intentées de manière frivole ou dans le but de décourager la participation du public.

## 10. Responsabilité de l'État:

- *Responsabilité et examen* : La police est responsable des fautes des représentants de la loi. Il existe une surveillance non judiciaire dotée de ressources suffisantes, y compris des enquêtes internes et un organe statutaire indépendant de surveillance de la police. Les crimes présumés sont rapidement renvoyés devant un procureur, et les agents qui font l'objet d'une enquête ne seraient pas redéployés avant la conclusion de l'enquête.
- *Organisme de surveillance indépendant* : La compétence comprend l'enquête sur les plaintes du public; accepter les renvois de la police; et l'ouverture d'enquêtes dans l'intérêt public, y compris le recours à la force





## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Sept pays du PGO régissent les réunions

L'European Center for Not-for-profit Law (ECNL), dans le cadre d'un projet novateur sur la liberté de réunion, a évalué sept pays membres du PGO en Europe centrale et en Europe de l'Est quant aux lois et aux pratiques pertinentes entre 2017 et 2019. (L'évaluation visait aussi deux pays non membres du PGO.) Plusieurs de ces pays membres du PGO se sont dotés de robustes cadres juridiques, mais ils sont aux prises avec des difficultés de mise en œuvre concernant le contrôle policier des activités et ils n'ont pas de processus normalisés entre les autorités, surtout au niveau local.

- **Albanie** : Le cadre juridique du pays protège les réunions. Cependant, en pratique, l'Albanie peut encore s'améliorer. Nous ignorons si les organisateurs doivent produire un avis ou recevoir une autorisation afin de manifester. De facto, une telle mesure restreint les réunions spontanées et entraîne un manque de coordination avec les policiers.<sup>57</sup> Des organisateurs ont été mis à l'amende pour ne pas avoir obtenu d'autorisation. Un processus d'autorisation plus normalisé, unifié et transparent pourrait résoudre certains de ces problèmes.
- **Arménie** : Depuis l'adoption de la Loi de 2011 sur la liberté de réunion, la mise en œuvre s'est graduellement améliorée. Avant la Révolution de velours de 2018, on a observé une forte diminution de la violence pendant l'élection de 2016 par rapport aux années précédentes.<sup>58</sup> Néanmoins, le recours à la force comportait une bonne part d'arbitraire, surtout lors des rassemblements de l'opposition, et des actes de violence excessive, illégale et bien documentés contre les participants ont été commis, y compris l'usage de grenades aveuglantes et d'agents infiltrés. Les participants aux réunions ont été la cible de poursuites agressives et d'incarcération prolongée.<sup>59</sup>
- **Croatie** : Les lois et les méthodes de la Croatie sont bien harmonisées aux normes internationales. La normalisation pourrait réduire la discrétion et la discrimination des autorités locales et créer un organisme indépendant chargé de décider des interdictions et des restrictions.<sup>60</sup>

Photographie de CCat82, Adobe Stock



- **Macédoine du Nord** : Le cadre juridique est robuste, sans être totalement conforme aux normes et protocoles internationaux, car les autorités locales et les organisateurs ne sont pas tous transparents ou clairs. Certaines restrictions juridiques limitent la définition de « réunion » à au moins 20 personnes et les organisateurs doivent verser un montant pour le contrôle policier, en opposition aux lignes directrices de l'OSCE. (Pour de plus amples renseignements, voir l'encadré à la page suivante.)<sup>61</sup>
- **Moldavie** : Malgré un des cadres les plus permissifs en matière de liberté de réunion dans la région, la Moldavie est aux prises avec des difficultés de mise en œuvre à l'égard de demandes concurrentes pour l'utilisation de l'espace public, surtout dans les ordres inférieurs de gouvernement. Certaines municipalités et certains villages de moindre envergure ferment les espaces publics pour des cérémonies officielles. Certains organismes ont transmis un avis plusieurs années à l'avance, y compris, dans un cas, 80 ans, ce qui empêche de facto d'autres organismes de pouvoir se réunir au même moment à cet endroit. De plus, les organisateurs de réunions opposées au gouvernement perçoivent un traitement différent par rapport aux organisateurs favorables au gouvernement. Tout comme d'autres pays au sondage, les procédures et les protocoles concernant le recours à la force, à l'équipement et aux policiers demeurent nébuleux.<sup>62</sup>
- **Serbie** : Malgré la récente Loi sur les réunions publiques (2016), la liberté de réunion perd du terrain en Serbie. En pratique, les réunions spontanées, légales sans même d'organisateur, sont frappées de restrictions, surtout si les groupes sont politisés. Les réunions ont été entravées par la surveillance et des sanctions que certains qualifieront d'excessives.<sup>63</sup>
- **Ukraine** : Malgré des progrès incontestables, l'Ukraine ne dispose toujours pas de loi portant spécifiquement sur la liberté de réunion. Un projet de loi propose d'imposer un contrôle militaire aux réunions pacifiques, malgré les protections garanties par la constitution. Les autorités locales restreignent la liberté de réunion à l'aide de processus fastidieux d'avis et d'autorisation. Les forces policières n'ont aucune ligne directrice claire et n'ont pas la formation idoine pour la gestion des réunions publiques, ce qui comprend des détentions prioritaires et l'identification équivoque des agents de police.<sup>64</sup> (Comme nous le mentionnons plus haut, l'Ukraine a pris un engagement anticipé dans le cadre du PGO à l'égard du droit fondamental de se réunir.)

Photographie de Mindstorm, Adobe Stock



## Nouvelles normes relatives aux réunions



“Séoul: Des centaines de milliers de personnes se rassemblent pour demander l'éviction du président Park Geun-hye.”  
Photographie de Getty images

### Lignes directrices relatives à la liberté de réunion de l'OSCE

Depuis 2007, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) produit des lignes directrices visant à aider les membres à adapter leurs lois aux normes adoptées en Europe et à l'internationale à propos de la liberté de réunion.<sup>65</sup> Les normes font partie d'un programme de soutien plus vaste comprenant [LegislatiOnline.org](http://LegislatiOnline.org), une base de données qui recueille de bons exemples de législation nationale sur la liberté de réunion. Cet effort vise à offrir aux pays différents modèles afin d'encadrer le droit de réunion libre.

Les lignes directrices tablent sur les traités internationaux et régionaux afin d'établir des protections minimales du droit de se réunir. Les lignes directrices abordent les éléments suivants :

- Motifs légitimes des restrictions,
- Problèmes de procédure (comportant les réunions spontanées et les contre-manifestations),

- Surveillance indépendante des réunions et
- Recours à la force et observation d'une supervision indépendante du droit de se réunir.

Par exemple, les lignes directrices indiquent qu'aucune permission ne devrait être nécessaire pour se réunir et que les lois devraient présumer une réunion paisible. Si la constitution de la plupart des pays prévoit une garantie de liberté de réunion, la plupart des lois actuelles ne rendent pas de telles prémisses explicites. Par exemple, la constitution de l'Arménie prévoit ce droit, mais le gouvernement a adopté en 2008 une loi d'édiction qui garantit l'absence de restriction déraisonnable au droit de se réunir.<sup>66</sup>

Enfin, les lignes directrices soulignent l'importance de collaborer avec différentes parties prenantes à la rédaction et la mise en œuvre de lois apparentées. Les lignes directrices font actuellement l'objet d'une révision et subiront une troisième mise à jour en 2019.

### **Commentaire général sur l'Article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) prépare un commentaire général sur le droit à la liberté de réunion pendant la rédaction et la publication de ce rapport. Les commentaires généraux n'ont pas force de loi, mais constituent des interprétations du droit international actuel qui font autorité. Le commentaire a pour but de donner des conseils juridiques aux États quant à la manière de mettre en œuvre le droit abstrait établi dans le Pacte. Il peut aider les membres du PGO qui désirent mettre en œuvre des engagements en matière de réunion.

### **Good Practice Handbook de la Société financière internationale (SFI)**

La SFI est le bras promotionnel du secteur privé de la Banque mondiale. Elle a mis au point des normes relatives au recours aux forces de sécurité privées en application de la « Norme de performance 4 » qui exige que les sociétés privées tiennent compte des risques en matière de sécurité à l'endroit et provenant des collectivités. Il s'agit d'un aspect particulièrement important dans les marchés émergents où les importants investissements en infrastructure entrent fréquemment en conflit avec les besoins locaux. La norme présente les pratiques exemplaires en matière de relations entre les services de sécurité et les collectivités, la participation de la collectivité, les porte-paroles des femmes, les réactions appropriées et le respect des protocoles en matière de droits de la personne, y compris les assemblées. Ceci comprend la mise au point de mesures de prévention énergiques et des mécanismes officiels de dépôt de griefs.

### **Interstate Natural Gas Association of America (INGAA)**

Les « Lignes directrices à l'endroit des entrepreneurs pour l'organisation en vue de manifestations sur leur propriété » de l'INGAA décrivent les processus de gestion du risque et d'atténuation auprès des collectivités lors de projets d'infrastructure à grande échelle sont de portée moindre que les autres normes, quoique uniques du fait qu'elles proviennent d'une association sectorielle. Les lignes directrices portent principalement sur la gestion des retombées des manifestations et elles ne traitent pas explicitement des droits des individus ou des collectivités à exprimer publiquement leurs craintes à l'égard des grands projets.



## Endnotes

- <sup>1</sup> The Police Data Initiative is found at <https://www.police-datainitiative.org/>.
- <sup>2</sup> Former UN Special Rapporteur Maina Kiai, “What Are The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association?” (2019), <http://freeassembly.net/about/freedoms/>.
- <sup>3</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217A, Art. 20, UN Gen. Assem. (10 Dec. 1948), <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>; International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. Res. 2200A (XXI), Art. 21, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, (23 Mar. 1976), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- <sup>4</sup> For European countries, see *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, art. 11, Eur. Ct. H.R. (1 Jun. 2010), [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf%23page=9](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9) and Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, ¶ 9.2, Org. for Sec. and Co-operation in Eur. (1990), <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- <sup>5</sup> UN Gen Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies* UN Doc. A/HRC/31/66 (4 Feb. 2016) 14, <https://undocs.org/A/HRC/31/66>.
- <sup>6</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg 2010) 15, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- <sup>7</sup> UN Gen. Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association* UN Doc. A/HRC/38/34 (26 Jul. 2018), <https://undocs.org/A/HRC/38/34>.
- <sup>8</sup> See OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.
- <sup>9</sup> UN Gen Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies*, 5.
- <sup>10</sup> Richard Norman, “Six Reasons Why Protest is so Important for Democracy” (Open Democracy, 4 Dec. 2017), <https://www.opendemocracy.net/en/six-reasons-why-protest-is-so-important>; Molly Callahan, “Recent Protests ‘Playing an Important Role in the Democratic Process’” (News@Northeastern, 18 Nov. 2016), <https://news.northeastern.edu/2016/11/18/recent-protests-playing-an-important-role-in-the-democratic-process/>.
- <sup>11</sup> Katrin Voltmer, “The media, government accountability, and citizen engagement” (Public Sentinel: News Media & Governance Reform, 2010).
- <sup>12</sup> Thomas Carothers and Richard Youngs, *The Complexities of Global Protests* (Carnegie Endowment for International Peace, Oct. 2015), [https://carnegieendowment.org/files/CP\\_257\\_Youngs-Carothers-Global\\_Protests\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/CP_257_Youngs-Carothers-Global_Protests_final.pdf).
- <sup>13</sup> Based on analysis of VDem indicators. See “Diagonal Accountability and Development Outcomes”, Valeriya Mechkov and Michael Bernhard, Anna Luhrmann, (1 Feb. 2019).
- <sup>14</sup> See OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- <sup>15</sup> Brendan Halloran and Walter Flores, *Mobilizing Accountability: Citizens, Movements and the State* (Apr. 2015), <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2017/03/movements-and-accountability-final.pdf>.
- <sup>16</sup> This right is guaranteed under international convention. *Convention on the Rights of the Child*, G.A. Res. 44/25 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, (20 Nov. 1989), <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
- <sup>17</sup> S. Erdem Aytaç , Susan Stokes and Eli Rau, “People who protest almost certainly vote” (Washington Post, 6 Feb. 2017), [https://www.washingtonpost.com/news/mon-key-cage/wp/2017/02/06/people-who-protest-almost-certainly-vote/?utm\\_term=.62860fb1c362](https://www.washingtonpost.com/news/mon-key-cage/wp/2017/02/06/people-who-protest-almost-certainly-vote/?utm_term=.62860fb1c362).
- <sup>18</sup> Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson’s The New Ambiguity of “Open Government,”* 60 UCLA L. Rev. Disc. 200, (2013), <https://www.uclalaw-review.org/the-uncertain-relationship-between-open-data-and-accountability-a-response-to-yu-and-robinsons-the-new-ambiguity-of-open-government/>.
- <sup>19</sup> See: Jenkins, Rob. “India’s Unlikely Democracy: Civil Society Versus Corruption.” *Journal of Democracy*, no. 2 (2007): 55-69; Jenkins, R. and Goetz, A. (1999), Constraints on Civil Society’s Capacity to Curb Corruption Lessons from the Indian Experience. *IDS Bulletin*, 30: 39-49. doi:10.1111/j.1759-5436.1999.mp30004006.x; Mungiu-Pippidi, Alina. “Controlling Corruption Through Collective Action.” *Journal of Democracy*, no. 1 (2013): 101-15.
- <sup>20</sup> Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability*.
- <sup>21</sup> Access Info Europe, *The Transparency of the Policing of Protests* (Apr. 2015), [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Police-and-Protest-Report\\_Final.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Police-and-Protest-Report_Final.pdf).
- <sup>22</sup> ICNL, *US Protest Law Tracker* (23 Apr. 2019), <http://www>.

[icnl.org/usprotestlawtracker/](http://icnl.org/usprotestlawtracker/).

- <sup>23</sup> Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The Right Tools For The Right Job: How OGP can help win the fight for civic space* (OGP, 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools\\_Civic-Space\\_20180508.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf).
- <sup>24</sup> Monitor, Tracking Civic Space, *New Report: 6 in 10 Countries Now Seriously Repressing Civic Freedoms* (2018), <https://monitor.civicus.org/PeoplePowerUnderAttack2018/>.
- <sup>25</sup> See Commitment 13: “Government authorities will ensure continuity in appointing contact persons for cooperation with non-governmental organizations and make available data on the contact persons on its websites.” Vanja Calovic, *Montenegro Progress Report 2012-13* (OGP, 2013), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Montenegro\\_final\\_2012\\_English.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Montenegro_final_2012_English.pdf).
- <sup>26</sup> See Commitment 1: “Taking steps to provide for adoption of laws of Ukraine on: charity and charitable institutions; peaceful assemblies, with regard to the recommendations by the Venice Commission and the draft law on freedom of peaceful assemblies, prepared by the Commission under the President of Ukraine for Strengthening Democracy and the Rule of Law; local referendum; amendment of certain laws of Ukraine on public participation in formulation and implementation of state policy and addressing issues of local importance.” Ivan Presniakov, *Ukraine: Progress Report 2012-13* (OGP, 2014), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine\\_IRM\\_Report\\_public\\_comment\\_version\\_Eng.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_IRM_Report_public_comment_version_Eng.pdf).
- <sup>27</sup> Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- <sup>28</sup> Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- <sup>29</sup> Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- <sup>30</sup> The Public Processions Act gave the Parades Commission a statutory footing as well as the adjudicatory powers recommended by the North Report (P North, O Crilley, and J. Dunlop, J., *Report of the Independent Review of Parades and Marches* (Belfast: The Stationery Office, 1997)).
- <sup>31</sup> Northern Ireland Human Rights Commission, *Parades and Protests in Northern Ireland* (Nov. 2013), [http://www.nihrc.org/uploads/publications/110720\\_NIHRC\\_Parades\\_and\\_Protests\\_in\\_NI\\_REPORT\\_cover\\_inners\\_Single\\_Col\\_V3\\_LOW.pdf](http://www.nihrc.org/uploads/publications/110720_NIHRC_Parades_and_Protests_in_NI_REPORT_cover_inners_Single_Col_V3_LOW.pdf).
- <sup>32</sup> UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies* UN Doc. A/HRC/31/66 (4 Feb. 2016) 9, [http://ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.66\\_E.docx](http://ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.66_E.docx).
- <sup>33</sup> The law was presented to Parliament but not adopted.

However, events overtook the process, given “Dictatorship Laws” that were passed in 2014 and then the European Maidan Revolution that same year which ousted the government.

- <sup>34</sup> Const. of Panama, art. 38.
- <sup>35</sup> Restrictions would only apply in cases of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others. Jacob Zenn, *Freedom of Assembly Procedures of Permission and Notification* (ICNL), <http://www.icnl.org/research/resources/assembly/Permission-Notification%20article.pdf>.
- <sup>36</sup> UN Gen. Assem., *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his follow-up mission to the United States of America* UN Doc. A/HRC/35/28/Add.2 (12 Jun. 2017) 8, 15, [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A\\_HRC\\_35\\_28\\_Add.2\\_AEV.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_35_28_Add.2_AEV.docx). See also ICNL, Written Submission of the International Center for Not-for-Profit Law on the Right to Peaceful Assembly in the United States, 166th session (22 Nov. 2017), <http://www.icnl.org/research/library/files/United%20States%20of%20America/iahcrpet.pdf>.
- <sup>37</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010) 91, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- <sup>38</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 79.
- <sup>39</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 94–97. In the US, monitors have been used for Black Lives Matter protests as well as protests at Standing Rock, North Dakota and Charlottesville, Virginia. In the UK, CSOs like Liberty and NetPol monitor protests. In Spain, Amnesty International and other local organizations monitored human rights in the run-up to the independence vote in 2017. Monitors have also been used in Brazil and the Netherlands.
- <sup>40</sup> Simon Delaney, Supporting Assembly Rights in Africa (Oct. 2018), <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2018/10/Report-on-Supporting-Assembly-Rights-in-Africa-Oct.-2018.pdf>.
- <sup>41</sup> Sandra Coliver, Case Watch: South Africa’s Constitutional Court Strikes Down Restrictive Protest Law (Open Society Foundations, 29 Nov. 2018), <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/case-watch-south-africa-s-constitutional-court-strikes-down-restrictive-protest-law>.
- <sup>42</sup> France, Constitutional Council, Decision No. 2017-635, (9 Jun. 2017), <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017635QPC.htm>.
- <sup>43</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 61.



- <sup>44</sup> Freedom House, “Estonia: Country Profile” Freedom on the Net 2017 (2017, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/estonia>); Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications, *Digital Agenda 2020 for Estonia*, [https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital\\_agenda\\_2020\\_estonia\\_engf.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf).
- <sup>45</sup> OGP, “31 Observatory on Digital Rights” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/31-observatory-on-digital-rights>.
- <sup>46</sup> UN Special Rapporteur Maina Kiai, *10 Principles for the proper management of assemblies: Implementation Checklist* (Sept. 2016) 16, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf>.
- <sup>47</sup> Two relevant cases from the United States appear to be strengthening the rights of individuals to participate in virtual spaces. *Laurenson v. Hogan* (D. Md. 14 Feb. 2018) found against the governor of Maryland for blocking comments on a Facebook town hall as part of a regulatory process. The case was widely interpreted as a victory for online assembly advocates. In *Knight First Amendment Institute et al. vs. Trump et al.*, a federal district court ruled that the White House must unblock Twitter users but this is currently on appeal (S.D.N.Y. 2018), appeal docketed, No. 18-1691 (2nd Cir. Aug. 2018).
- <sup>48</sup> Civicus, Closing Space, Open Government? *Civil society response to restrictions in OGP countries* (OGP, 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-Civicus\\_Closing-Space-Open-Gov\\_20180508.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-Civicus_Closing-Space-Open-Gov_20180508.pdf).
- <sup>49</sup> Such concerns about the use of private security forces have been flagged by the UN Human Rights Committee as part of its periodic review of Cambodia and the UK.
- <sup>50</sup> BBC News, “Dutch court rejects Shell protest ban” (5 Oct. 2012), <https://www.bbc.com/news/world-europe-19853007>.
- <sup>51</sup> E.g., IFC, *Good Practice Handbook: Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts Guidance for the Private Sector in Emerging Markets* (Feb. 2017) 28, [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ab19adc0-290e-4930-966f-22c119d95cda/p\\_handbook\\_SecurityForces\\_2017.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ab19adc0-290e-4930-966f-22c119d95cda/p_handbook_SecurityForces_2017.pdf?MOD=AJPERES). The INGAA Foundation Inc., “Guidelines for Contractors to Prepare for Onsite Protests” (16 Jun. 2017), <https://www.ingaa.org/File.aspx?id=32565>.
- <sup>52</sup> This point was raised in an OGP consultation held 19 Sept. 2018 (<https://www.opengovpartnership.org/flag-ship-report/civic-space-freedom-of-assembly>).
- <sup>53</sup> UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/31/66.
- <sup>54</sup> UN Gen. Assem., *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/HRC/31/66.
- <sup>55</sup> *The rights to freedom of peaceful assembly and of association*, G.A. Res A/HRC/RES/15/21, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (6 Oct. 2010), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement>.
- <sup>56</sup> The UN Special Rapporteur has produced ten principles found here: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAsociation/10PrinciplesProperManagementAssemblies.pdf>.
- <sup>57</sup> Klotilda Kosta and Kostandina Këruti, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Albania* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Albania\\_Monitoring-assembly-report-2018.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Albania_Monitoring-assembly-report-2018.pdf).
- <sup>58</sup> Jeff Lovitt. OGP International Expert Panel member. Written personal communication (8 Mar. 2019).
- <sup>59</sup> Rafael Ishkhanyan and Avetik Ishkhanyan, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Armenia* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Armenia\\_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Armenia_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf).
- <sup>60</sup> Klara Horvat, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Croatia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Croatia\\_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Croatia_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf).
- <sup>61</sup> Blazhen Maleski, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Republic of Macedonia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Macedonia\\_Monitoring-assembly-report-2018.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Macedonia_Monitoring-assembly-report-2018.pdf).
- <sup>62</sup> Florin Gisca and Alexandru Postica, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Moldova* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Moldova\\_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/12/Moldova_Monitoring-assembly-report-2017-18.pdf).
- <sup>63</sup> Katarina Golubović, Milan Filipović, and Milena Vasić, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Serbia* (ECNL and ICNL, Jan. 2019), <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Serbia-Monitoring-assembly-report-2018.pdf>.
- <sup>64</sup> Liubov Halan, *Monitoring the Right to Free Assembly: 2017–2018 Ukraine* (ECNL and ICNL, Dec. 2018), [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine\\_Monitoring-report-2017-2018.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Monitoring-report-2017-2018.pdf).
- <sup>65</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010), <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- <sup>66</sup> OSCE, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw/Strasbourg: 2010) 37, <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.

Rapport mondial du PGO

L'espace civique

# Défendre les activistes et les journalistes



---

# Principaux éléments

Sans les activistes et les journalistes, le gouvernement ouvert est fortement affaibli. Ils agissent à titre d'intermédiaires de premier plan, en faisant le lien entre les institutions publiques et les décideurs et le citoyen lambda. Ils fournissent des renseignements et font de la sensibilisation à propos des enjeux; ils exigent la responsabilité au besoin. La protection de ce rôle essentiel de chien de garde protège également les personnes qui font appel au gouvernement ouvert chaque jour pour produire un changement.

Les libertés requises par les activistes et les journalistes continuent d'être menacées aux quatre coins du monde. Cette section porte sur les défis particuliers qu'affrontent les pays membres du PGO et sur les solutions potentielles. Les principales conclusions sont les suivantes :

- **Il n'y a pas d'activiste-type.** Il n'y a aucun fil directeur en ce qui a trait à l'âge, au sexe et à la situation; ses besoins sont variés, surtout en ce qui concerne les femmes, les personnes LGBT+ et les groupes marginalisés. Il s'agit souvent de communautés de gens, et pas seulement d'individus ou d'organisations professionnelles.
- **Dans 80 % des pays membres du PGO,** les journalistes font état de harcèlement, souvent de la part d'intervenants externes au gouvernement. Dans une petite minorité visible des pays membres du PGO, les activistes sont victimes de harcèlement, de stigmatisation, de détention et de violence.
- **Dans 50 pays membres du PGO,** les menaces à l'endroit des activistes et des journalistes font l'objet d'enquêtes et d'une judiciarisation inadéquate.
- **Les membres du PGO peuvent employer leurs plans d'action pour aider les activistes et les journalistes en restreignant les pratiques nocives,** en instaurant le principe de responsabilité des dirigeants, en renforçant les organismes d'enquête et de poursuite qui peuvent redresser les torts, et communiquer avec proaction l'important rôle que jouent les journalistes dans la société.



**E**ncore et toujours, les membres du PGO s'engagent publiquement à protéger l'expression. Tous les membres du PGO signent la Déclaration de gouvernement ouvert lors de leur adhésion; ils s'engagent ainsi à mettre sur pied un gouvernement « qui donne aux citoyens les moyens et qui produit des résultats pour eux, » « cohérent avec notre engagement envers la liberté d'expression, d'association et d'opinion. »<sup>1</sup>

La Déclaration de Paris, adoptée en 2016 par le Comité directeur du PGO au nom de ses membres, prévoit un engagement à :

*protéger, conformément au droit international, la liberté d'expression, y compris pour la presse et tous les médias, défendre le rôle du journalisme à titre de force essentielle à la transparence et à la responsabilité, et dénoncer les attaques et la détention de journalistes.*

De plus, la théorie du changement du PGO maintient la participation de la société civile à titre d'une des quatre forces nécessaires à la réforme du gouvernement ouvert.

Au-delà des déclarations d'aspiration, les activistes et les journalistes sont au cœur du succès du gouvernement ouvert :

- **Ils défendent la mission et la vision du partenariat.** Ceci comprend tout le monde, des défenseurs des droits environnementaux et humains, y compris les activistes des droits des femmes et des jeunes, aux chercheurs, aux journalistes et aux blogueurs.
- **Ils demandent, étudient en détail et exploitent les renseignements ouverts et publics.** Ceci aide à promouvoir des changements positifs au sein du gouvernement, à établir la confiance et à soutenir les processus politiques. Selon un sondage américain, 80 % des adultes estiment que les médias sont « essentiels ou très importants » pour le système démocratique du pays.<sup>2</sup>
- **Ils aident à garantir les poids et contrepoids à l'égard d'intérêts puissants.** Aux Philippines, une approche de gouvernance fondée sur les données encourageait les gouvernements locaux (« Barangay ») à se servir des données ouvertes pour permettre aux membres de

la collectivité de surveiller les budgets du gouvernement local et prendre part à la planification.<sup>3</sup>

- **Leur travail permet d'assurer une croissance saine et inclusive.** Les récentes conclusions portant sur plus de 200 pays démontrent que lorsqu'un pays respecte les libertés civiles, elles s'accompagnent de bons résultats en termes d'économie et de développement humain.<sup>4</sup>

À l'inverse, lorsque les acteurs de la société civile subissent du harcèlement en ligne ou en personne (que ce soit en raison de leurs activités, de leur genre, de leur sexualité, de leur religion ou de leur ethnicité, etc.), les gens seront intimidés et craindront de s'exprimer et de participer au gouvernement. L'intimidation comprend des violences sexualisées en ligne, du harcèlement, la divulgation des coordonnées à domicile et au travail, et des menaces envers les acteurs de la société civile et leurs proches. Ceci, ultimement, affectera la libre transmission de renseignements et la collaboration. L'intimidation affecte démesurément les femmes, les membres de minorités et les personnes d'opinion minoritaire.

Au-delà des déclarations publiques du PGO, l'obligation de protéger les activistes et les journalistes est enchâssée dans le droit international et dans le droit national.

- L'article 19 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* oblige les États à respecter, protéger et encourager l'expression et le droit de chercher des renseignements, ce qui comprend l'adoption de lois nationales.
- D'après la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme (1998), ces défenseurs participent à « l'élimination effective de toutes les violations des droits de la personne et des libertés fondamentales des peuples et des personnes. »<sup>5</sup>
- La Résolution 33/2 de la Commission des Droits de l'homme déclare que les États sont tenus d'empêcher et de sanctionner les attaques contre les journalistes.<sup>6</sup>

Plus récemment, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a nommé un Rapporteur spécial

sur la Situation des défenseurs des droits de l'homme et un Rapporteur spécial sur la liberté d'expression.<sup>7</sup> Des rapporteurs analogues sont nommés à des organismes régionaux d'Afrique, d'Europe, et d'Amérique latine. Ces rapporteurs consignent les situations d'abus, suscitent la conscience des droits de la personne et établissent une volonté politique à l'égard de réformes intérieures à l'échelle nationale. L'ONU a établi spécifiquement une cible générale afin de « garantir l'accès public à l'information et de protéger les libertés fondamentales, conformément aux lois nationales et aux ententes internationales, » dans l'Objectif de développement durable 16.10.

Note importante à l'égard de la terminologie : ce rapport emploie le terme « activiste, » mais un consensus international de plus en plus clair se dégage à l'égard du terme « défenseurs des droits de l'homme ou de la personne ». L'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît que sont des « défenseurs des droits de la personne » les journalistes, les environnementalistes, les lanceurs d'alerte, les syndicalistes, les avocats, les enseignants, les manifestants pour le logement, etc.<sup>8</sup> Ce rapport se sert indistinctement des termes « activiste » et « défenseur ». Cet usage est intentionnel; ce rapport est d'abord destiné à un lectorat intérieur qui n'est peut-être pas au fait des résolutions et de la terminologie des Nations unies et d'autres organismes internationaux. Les activistes sont, entre autres, des particuliers, des organismes ou des communautés, organisés ou non, qui participent à la vie civique. L'emploi des termes « activistes et journalistes » ne vise pas à diminuer ou à remplacer l'important travail juridique effectué par d'autres organismes.

De plus, cette section regroupe les conclusions sur la liberté d'expression et les conclusions sur les institutions de base des droits de la personne. L'objectif est d'éviter un appariement par racine des deux éléments. Les données illustrent le fait que les institutions qui protègent et favorisent l'expression libre sont inefficaces ou, si elles sont efficaces pour enquêter et faire des recommandations, sont débridées. Encore une fois, ceci n'est pas conforme au droit international des droits de la personne, mais la combinaison de la liberté d'expression et des institutions sur les droits de la personne a pour but

de rendre le présent rapport utile aux tenants de réformes intérieures.

## Menaces à l'endroit des activistes et des journalistes

Les attaques contre les activistes et les journalistes constituent une des principales menaces à l'endroit des gouvernements ouverts et de la société civile à l'internationale.<sup>9</sup> Les données concernant la portée de ces dangers sont alarmantes.

- FEn ce qui a trait aux défenseurs des droits de la personne, l'Amérique latine est la région la plus dangereuse; elle représente 85 % des meurtres reconnus d'activistes en 2017.<sup>10</sup>
- En ce qui a trait aux journalistes, l'Afghanistan, l'Inde, le Mexique et les États-Unis affichent le nombre le plus élevé de meurtres selon les données de Reporters sans frontières.<sup>11</sup>
- À part les gouvernements, des acteurs non étatiques comme le crime organisé, les groupes armés et les sociétés privées (internationales) ont ciblé les activistes et les journalistes qui contestent leurs activités, ce qui entraîne certains de ces derniers à prétendre que le harcèlement et les meurtres ont atteint des sommets jamais vus depuis au moins une décennie.<sup>12</sup>

Les menaces à l'endroit des activistes et des journalistes ne se limitent pas à la violence physique. Elles comprennent également :

### Le harcèlement

- *ALa saisie de biens* a visé des groupes et des particuliers de l'Azerbaïdjan à la Zambie et de l'Union européenne à la Turquie; elle a souvent visé des groupes qui s'occupent de questions délicates comme la corruption, les droits fonciers, les activités d'opposition politique, les droits de la personne et les enjeux concernant les personnes LGBT+.
- *Des interdictions de voyage* ont été imposées contre les acteurs de premier plan de la société civile et leur famille en Azerbaïdjan, au Bahreïn, en Égypte et en Turquie, entre autres.
- *Le harcèlement par des acteurs privés* peut comprendre des menaces de mort et du vandalisme. Dans un récent rapport, l'Agence des droits fondamentaux a demandé à différentes OSC de s'exprimer sur les menaces ou les attaques envers leur personnel des trois dernières années. Elle a conclu que « la plupart des OSC ont fait état de menaces exprimées principalement verbalement et en ligne et d'attaques ou du fait d'être la cible de campagnes médiatiques négatives et de menaces à la sécurité numérique. Pourtant, au moins 15 organisations (sur 136 répondants) ont affirmé que leur personnel ou leurs bénévoles avaient fait l'objet d'attaques physiques en lien avec leur travail. De plus, 20 organisations ont fait état de dommages matériels (comme du



vandalisme, des graffitis et des fenêtres brisées). En même temps, seul le quart des organisations qui ont subi de tels incidents les ont dénoncés aux autorités. »<sup>13</sup>

### Stigmatisation

- *L'Étiquetage et démonisation.* En Russie, les OSC doivent s'inscrire en vertu de la Loi sur les agents étrangers s'ils reçoivent un financement provenant de l'extérieur.<sup>14</sup> La Hongrie a adopté une loi analogue en 2017.<sup>15</sup> (Pour de plus amples renseignements, consultez la section « Liberté d'association » du présent rapport.)
- *Intimidation.* Aux États-Unis, le Président Trump taxe régulièrement la presse d'« ennemi du peuple. » Selon le rapport de la Chambre des représentants sur la liberté de 2019, « le Président a attaqué des institutions et des traditions essentielles, comme la séparation des pouvoirs, une presse libre, l'indépendance des tribunaux, l'impartialité de l'administration de la justice, les protections contre la corruption et, plus inquiétant, la légitimité des élections. »<sup>16</sup>

### Détention

- Grâce à un état d'urgence déclaré en 2016, le gouvernement de la Turquie a, depuis, mis en détention au moins 50 000 personnes en attente de procès et a condamné au moins 112 journalistes au cours de la seule année 2018.<sup>17</sup>
- Les policiers de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, y compris certains pays membres du PGO, détiennent de plus en plus de journalistes, parfois sans accusation officielle.<sup>18</sup>

### Diffamation et intimidation judiciaire

- Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique sont des poursuites fallacieuses et onéreuses qui servent à bâillonner et à harceler les activistes journalistes. (Pour de plus amples renseignements, consultez « Bon à savoir : La montée des poursuites bâillons pour entraver l'expression ».)
- Entrave à l'expression et à la presse. Recours à des lois démesurément discrétionnaires en matière de diffamation et de blasphème.<sup>19</sup>

### Criminalisation

- *Recours à la loi pour entraver le droit d'association.* En 2018, un site de nouvelles des Philippines ouvertement contre le gouvernement, le Rappler, a été accusé d'évasion fiscale.<sup>20</sup> Des

accusations semblables ont été portées contre des organismes de défense des droits de la personne au Kenya.<sup>21</sup>

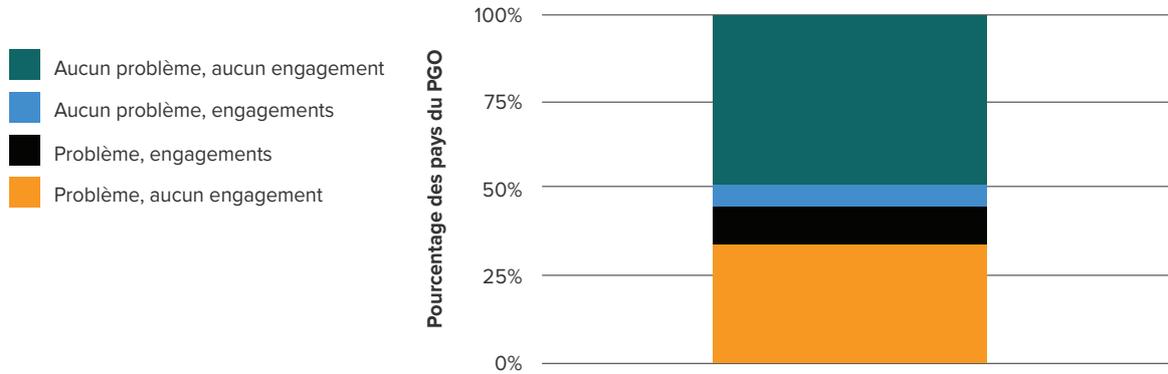
- *Criminalisation des manifestations.* Dix États américains<sup>22</sup> ont adopté des lois pour atténuer les peines pour avoir blessé des manifestants qui entravent les chemins publics.
- *Criminalisation des services juridiques.* En Europe, on observe une importante criminalisation de la prestation de services de base (y compris la diffusion d'informations et les services juridiques) aux réfugiés et aux migrants.<sup>23</sup>

### Violence

- *Meurtres.* Malgré les accords de paix concernant le conflit qui affecte la région, le Bureau de l'Ombudsman de la Colombie indique que 282 activistes communautaires et journalistes ont été assassinés entre janvier 2016 et février 2018. De plus, deux journalistes ont été tués à Malte et en Slovaquie en 2017 et en 2018, respectivement.

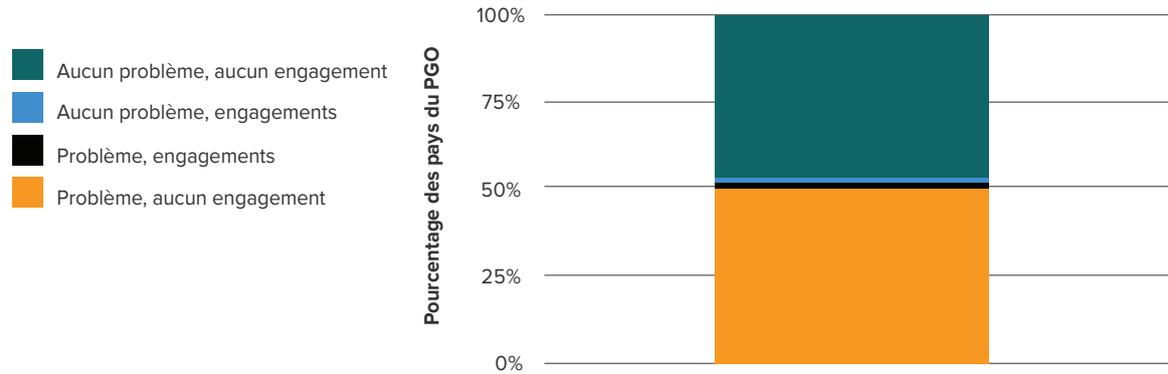
D'après une analyse effectuée en 2018 par le PGO auprès de 64 pays membres, plusieurs administrations membres du PGO sont aux prises avec des difficultés à l'égard du fonctionnement des institutions sur les droits de la personne (37 pays) et sur la liberté d'expression (29 pays). De ces pays, la plupart n'ont pas employé leur plan d'action du PGO pour entreprendre des réformes destinées à éviter, à étudier et à sanctionner le harcèlement des activistes (voir les figures 1 et 2). La figure 1 porte sur les engagements qui traitent particulièrement de liberté d'expression ou de liberté des médias. La figure 2 porte sur le nombre de pays qui se sont engagés à améliorer les institutions de protection des droits de la personne. (Pour des considérations de précision, ces engagements ne sont qualifiés que de pertinents pour la protection des droits de la personne s'ils emploient l'expression « droits de la personne » ou une expression semblable.)

**FIGURE 1. Un petit nombre de pays membres du PGO éprouvant des problèmes de liberté d'expression ont entrepris des engagements.**



Source: Base de données des engagements dans le cadre du PGO et données de CIVICUS Monitor codées par le personnel du MEI<sup>24</sup> (n = 64)

**FIGURE 2. La plupart des pays du PGO éprouvent des problèmes d'enquête et de suivi des droits de la personne, mais peu d'entre eux ont appliqué leur plan d'action pour résoudre le problème**



Source: Base de données des engagements dans le cadre du PGO et données de CIVICUS Monitor codées par le personnel du MEI<sup>25</sup>

(n = 64)



---

# Principales réalisations du PGO à ce jour

Malgré le portrait général peu encourageant, certains pays membres du PGO ont pris des mesures pour défendre les journalistes et les activistes contre différentes menaces et différents gestes de la part des gouvernements, des entreprises et d'autres intervenants externes au gouvernement dans le cadre de leurs plans d'action.

- Onze pays ont pris des engagements visant à renforcer les institutions des droits de la personne, suivre et respecter les recommandations des conventions internationales des droits de la personne, et protéger les activistes, les journalistes et les défenseurs des droits de la personne contre le harcèlement. Sept de ces pays ont pris des engagements « ambitieux » selon l'évaluation du MEI.<sup>26</sup>
- Cependant, les deux tiers des pays aux prises avec des problèmes notables n'ont pas pris d'engagement à l'égard de ces enjeux dans leur plan d'action. Ceci représente 30 % des pays membres du PGO.<sup>27</sup>

Les pays qui ont pris des engagements ont tendance à se concentrer sur la prévention, la protection et les sanctions.

## Prévention :

- La Colombie s'est engagée, dans son deuxième plan d'action (2015-2017), à mettre sur pied des archives nationales pour consigner les noms et fournir des renseignements à propos des victimes de son conflit armé. Voir « Leçons à tirer des réformateurs : Colombie - Ouverture de l'information à l'égard d'abus passés. »<sup>28</sup>
- La Norvège s'est concentrée à faire progresser la liberté de l'information grâce à la rédaction d'une politique étrangère et de développement visant à promouvoir la libre expression et à combattre les attaques de plus en plus nombreuses contre la société civile par des intervenants étatiques et non-étatiques dans d'autres pays.<sup>29</sup>

- Le troisième plan d'action de l'Uruguay opte pour une approche de données ouvertes en matière d'accès à l'information, y compris à propos des infractions aux droits de la personne sous la dictature militaire.<sup>30</sup>

## Protections :

- Dans son deuxième plan d'action (2014-2016), la Croatie s'est engagée à renforcer les mécanismes de protection des journalistes qui dénoncent la censure.<sup>31</sup>
- Dans son plan d'action national (2014-2016), l'Irlande s'est engagée à établir une culture de lancement d'alerte et à adopter une loi nationale afin de protéger les dénonciateurs. (Voir l'encadré à la page suivante)<sup>32</sup>
- Dans son troisième plan d'action (2016-2018), l'Italie s'est concentrée à la mise en œuvre de sa « Déclaration des droits numériques, » qui a été approuvée en 2015.<sup>33</sup>
- En 2016, la Mongolie s'est engagée à adopter une nouvelle loi sur la liberté des médias selon les normes internationales, loi qui comprendrait la protection de la confidentialité journalistique. De plus, le gouvernement s'est engagé à modifier la Loi nationale sur la diffusion pour protéger les médias contre l'influence politique et pour faire la promotion de leur indépendance.<sup>34</sup>

## Sanctions :

- Dans son plan d'action (2016-2018), la Jordanie a adopté un engagement à faire le suivi des données sur les plaintes concernant les droits de la personne. Une base de données électronique a été mise au point pour faire enregistrer et suivre les plaintes afin de vérifier la responsabilité dans le processus et dans l'évolution des affaires judiciaires.<sup>35</sup>
- Dans son plan d'action (2014-2016), le Mexique a pris l'engagement d'entamer un processus visant à résoudre le problème de la disparition forcée de personnes. Voir « Leçons à tirer des réformateurs

: Mexique - Tentative de mettre fin à la violence contre les activistes et les journalistes. »)<sup>36</sup>

- Le Monténégro a mis de l'avant un engagement du gouvernement à résoudre le problème des crimes contre les journalistes, comprenant entre autres la mise en place d'un groupe chargé d'étudier les meurtres non-élucidés, comme l'a fait la Serbie voisine. Voir l'encadré « Leçons à tirer des réformateurs : Serbie - Mettre fin au meurtre de journalistes en toute impunité. »)<sup>37</sup>

D'autre part, le Partenariat a joué un rôle actif dans la résolution de problèmes entre les membres à l'aide de la Politique d'intervention du PGO :<sup>38</sup>

- La Politique d'intervention a été appliquée contre la Hongrie après que quatre OSC aient déposé une Lettre signalant une préoccupation en juillet 2015. Lorsque le Comité directeur du PGO a déclaré les plaintes valides et pertinentes, le gouvernement de la Hongrie s'est retiré du PGO en décembre 2016.<sup>39</sup>
- En mai 2016, l'Azerbaïdjan est devenu le premier pays du PGO à être désigné inactif en vertu de la Politique d'intervention du PGO.<sup>40</sup>
- En 2018, les OSC participant au PGO ont présenté un dossier de Politique d'intervention à l'égard

de l'espionnage au Mexique. Le dossier est toujours en cours, en attendant une vérification du problème et les mesures correctrices possibles du gouvernement.<sup>41</sup> (Pour de plus amples renseignements, voir l'encadré « Leçons à tirer des réformateurs : Mexique - Tentative de mettre fin à la violence contre les activistes et les journalistes » plus loin.)

- En 2016, un dossier concernant la liberté de mouvement en Israël a été soulevé, mais il a été rejeté, car le groupe qui présentait le dossier n'était pas admissible.<sup>42</sup>
- Une lettre signalant une préoccupation a été présentée à l'égard de la Turquie. Le groupe à l'origine de la lettre n'était pas admissible, car la Turquie ne compte pas sur une structure de PGO fonctionnelle depuis de nombreuses années. Par conséquent, en septembre 2016, le Comité directeur a déclaré inactive la Turquie après qu'elle ait, lors de deux cycles consécutifs, omis de présenter un plan national d'action mis au point avec des partenaires.<sup>43</sup>
- Nous en sommes venus à la conclusion qu'une lettre finale concernant le gouvernement de l'Australie était dénuée de mérite factuel.<sup>44</sup>





## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Irlande : Changement de protections et de culture à l'égard des lanceurs d'alerte

Les lanceurs d'alerte assument une fonction sociale essentielle en dénonçant la négligence ou les abus des secteurs public et privé. Le fait d'avoir le droit de s'exprimer sur des abus présumés, comme la corruption ou le harcèlement, est essentiel à un environnement et à une culture sécuritaire pour tous. Cependant, ces personnes ont besoin de protections idoine et d'acceptation sociale afin de pouvoir s'acquitter de ce rôle.<sup>45</sup>

L'Irlande s'est servie de son plan d'action national (2014-2016) pour commencer à encourager, à protéger, et à faire de la sensibilisation quant aux devoirs et aux protections des lanceurs d'alerte (décrit par les lois sur les divulgations protégées de l'Irlande).<sup>46</sup> La loi a été adoptée en 2014 au cours de la première année du plan d'action et a été mise au point en collaboration étroite avec la société civile. Elle a été réputée une des lois sur les lanceurs d'alerte la plus complète de l'Union européenne, car elle traite de la dénonciation d'abus dans tous les secteurs de la société.

L'inclusion par l'Irlande des lanceurs d'alerte dans son plan d'action a été qualifiée de transformateur et d'engagement étoilé. Une évaluation indépendante du plan qualifié de complète en moins de deux ans et ayant des répercussions « excellentes » sur l'ouverture du gouvernement.<sup>47</sup> Le gouvernement par l'intermédiaire du ministère des Dépenses publiques et des réformes (DPER) a collaboré avec les syndicats professionnels, les OSC et les associations représentant les employeurs afin d'exécuter l'engagement et d'adopter la loi. Le moment était idéal; un projet de loi sur les lanceurs d'alerte était en discussion lors de la rédaction du plan d'action.

# Les données témoignent d'un besoin de changement

Malgré des progrès louables dans le contexte des plans d'actions, les données de V-Dem et de la Freedom House démontrent que de nombreux pays membres du PGO sont toujours aux prises avec d'importantes difficultés, surtout en matière de harcèlement des journalistes et de suivi par les institutions qui font enquête sur les infractions aux droits de la personne. La présente section étudie ces problèmes selon trois catégories : liberté de presse, liberté d'expression et institutions des droits de la personne.

## Liberté de presse

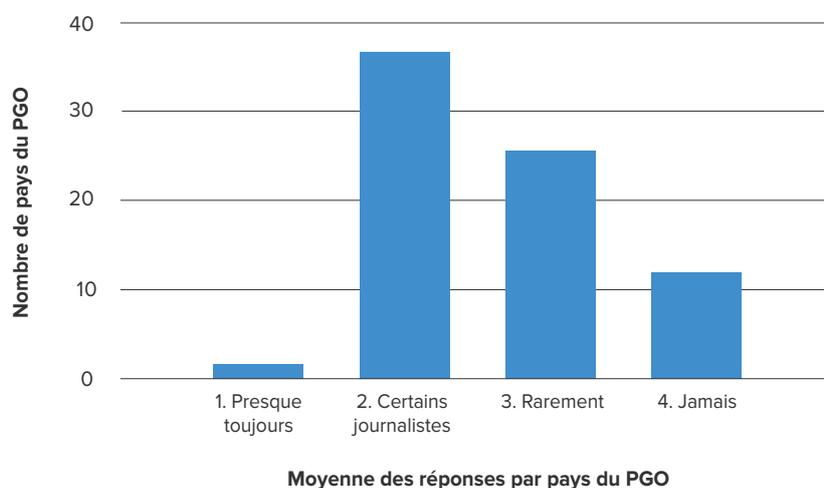
De nombreux pays membres du PGO éprouvent de la difficulté à assurer la liberté de la presse; des intervenants puissants harcèlent directement la presse et, dans certains cas, les médias s'autocensurent. Les figures 3 et 4 analysent les données de trois sources (V-Dem, World Justice Project et Freedom House) et indiquent que les

journalistes font face à des menaces partout dans le monde, parfois graves, même dans les pays membres du PGO.

- Dans la plupart des pays membres du PGO, des journalistes sont harcelés (par le gouvernement ou par d'autres intervenants). Selon les données de V-Dem, c'est le cas dans à peu près 80 % des pays membres du PGO.
- Les personnes sondées dans 48 pays membres du PGO estiment que les journalistes subissent des menaces, des châtiments ou des peines de prison pour leurs travaux, d'après le World Justice Project.
- Plus de deux pays membres du PGO sur trois sont aux prises avec des contraintes de modérées à grave contre des médias libres et indépendants, d'après Freedom House.

**FIGURE 3. Dans de nombreux pays membres du PGO, les journalistes sont la cible de harcèlement grave**

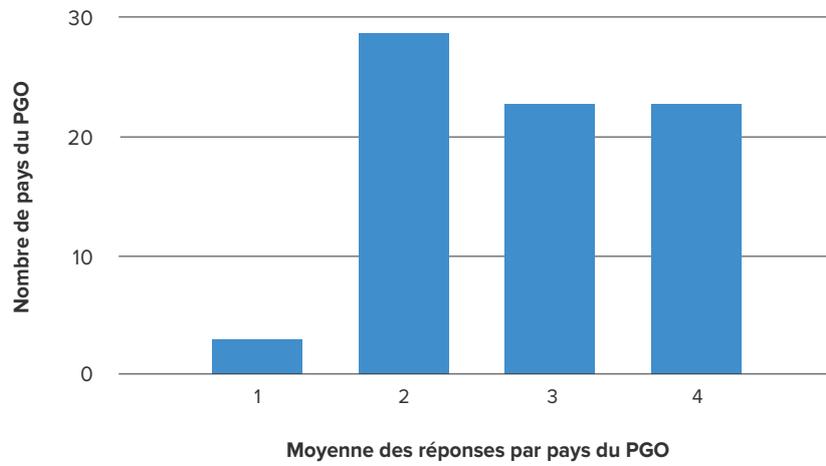
Les journalistes, individuellement, sont-ils harcelés, à savoir menacés de diffamation, interpellés, incarcérés, battus ou tués, par des représentants du gouvernement ou des intervenants paragouvernementaux puissants alors qu'ils exercent des activités journalistiques légitimes? (n = 78)



Source: V-Dem v2meharjrn (3.11.8), Version 8 (April 2018).

**FIGURE 4. Certains pays membres du PGO sont moins propices à l'indépendance des médias**

Question : Les médias libres et indépendants sont-ils une réalité? (n = 79)



Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, D1.



#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Serbie : Mettre fin au meurtre de journalistes en toute impunité

Concernant l'accès des journalistes à la justice, des mécanismes doivent garantir que les crimes dont ils sont victimes font l'objet d'enquêtes et de poursuites. Citons en exemple la Commission pour l'enquête du meurtre de journalistes mise sur pied par la Serbie pour réétudier d'anciennes affaires qui ont débouché sur une inaction.<sup>48</sup>

La commission a été mise sur pied en 2012 à la suite de violences contre des journalistes dans la foulée du démantèlement de l'ancienne Yougoslavie, en 1992. Plus de 40 journalistes sont disparus ou ont été tués en Serbie depuis, et très peu de ces disparitions et meurtres ont été élucidés.

La Commission compte de nombreux groupes de travail; ils sont tous dirigés par le ministère de l'Intérieur et leurs travaux sont d'une transparence diaphane. En plus de représentants du ministère, la Commission comprend des représentants des journalistes professionnels et de l'Agence de renseignement de sécurité (BIA), l'organisme de sécurité nationale de la Serbie.<sup>49</sup> Trois procès ont pu être intentés. Une campagne de sensibilisation du public,<sup>50</sup> qui a décroché un prix lors du Festival international de la créativité Lions Cannes de 2014, a également été lancée pour sensibiliser la population aux travaux de la Commission.<sup>51</sup>

Si la Serbie éprouve toujours des problèmes de liberté de la presse, la Commission fait figure d'exemple au modèle exportable. Depuis, le pays voisin du Monténégro a mis sur pied un organisme analogue.

---

Photographie de Scorcom, Adobe Stock





## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Mexique : Tentative de mettre fin à la violence contre les activistes et les journalistes

Le système de justice du Mexique souffre d'une carence d'indépendance judiciaire et fait partie d'un environnement plus vaste d'impunité.<sup>52</sup> Leur deuxième plan d'action du PGO souligne que de 1 à 2 % seulement des crimes commis ont entraîné une condamnation et que de nombreux particuliers (96 %) ne dénoncent pas du tout les crimes à cause de la crainte, de la corruption ou du peu de confiance que les institutions mexicaines réagissent. Comme les disparitions constituent un grave problème au Mexique, ce manque de justice criminelle signifie que de nombreux cas ne sont pas rapportés et ne font pas l'objet d'une enquête. En 2014, ce problème a atteint son paroxysme lors de la disparition forcée et du meurtre probable de 43 enseignants et élèves qui se rendaient à une manifestation à Iguala, dans Guerrero.

Le plan d'action de 2016 du Mexique comprenait un engagement à analyser les patrons de disparition, un mécanisme pour en faire le suivi et la publication de données ouvertes concernant les disparitions. Il s'agirait de la suite d'un plan d'action antérieur (2013-2015) où le Mexique a pris des engagements connexes de recueillir et de publier les données sur les disparitions et de fournir des renseignements sur les gens qui ont été détenus. Ces deux engagements ont été réalisés de pied en cap.<sup>53</sup>

Malheureusement, ces efforts se sont essouffés lors de la découverte que le gouvernement se servait d'espionnage pour harceler les activistes, dont des membres de la société civile de la « Commission tripartite » responsable de la gestion du PGO. Le gouvernement est actuellement sous la loupe du groupe de soutien du PGO à la suite d'une lettre de Politique d'intervention du PGO provenant d'organismes mexicains.

Au moment de rédiger ces lignes, l'administration mexicaine récemment nommée a affirmé son engagement à collaborer avec la société civile pour réagir à ces problèmes. Un rapport décrivant les conclusions des mérites des problèmes originaux doit être terminé au cours du premier trimestre de 2019. Selon ces conclusions et les réponses du gouvernement, une mise à jour et rapport sera rédigé et déposé auprès du Comité directeur du PGO lors de la prochaine réunion, qui aura lieu en mai 2019.

.....  
Photographie de Edgard Garrido, Reuters

## Liberté d'expression

Si la plupart des pays membres du PGO obtiennent des résultats relativement élevés en matière de liberté d'expression des OSC et des particuliers, d'importantes contraintes subsistent dans plus de 40 % des pays membres du PGO (voir figure 5). De plus, les pays membres du PGO ne sont pas à l'abri à certaines des pires exactions :

- **Représailles** : Dans cinq pays membres du PGO, les OSC subissent des représailles en raison de divergence d'opinions.

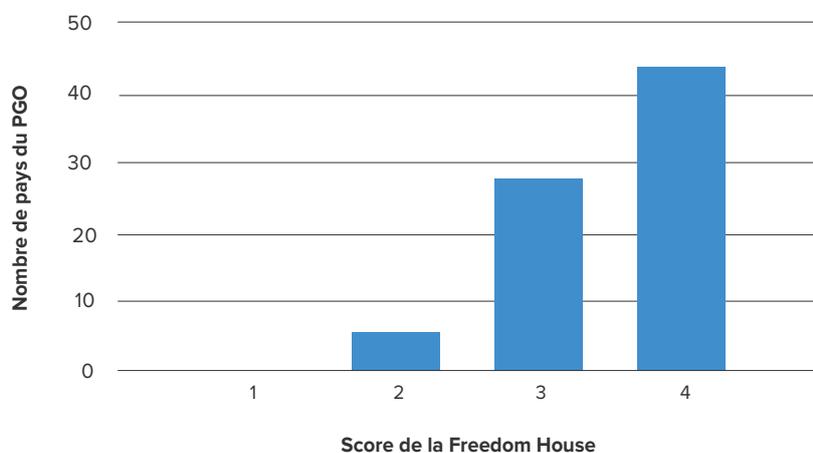
- **Meurtres et disparitions** : Dans 11 pays, les dissidents sont « susceptibles » ou « très susceptibles » d'être incarcérés ou tués par des agents de l'État.

- **Détention extrajudiciaire** : Dans 14 pays, les répondants ont indiqué que les activistes étaient « susceptibles » ou « très susceptibles » de subir une détention extrajudiciaire.

- **Fouille extrajudiciaire** : Dans 17 pays, les activistes ou les dissidents sont « susceptibles » ou « très susceptibles » de subir des fouilles sans mandat.

**FIGURE 5. Dans une vaste minorité des pays du PGO, les particuliers qui expriment des opinions politiques craignent de faire l'objet d'une surveillance et de représailles**

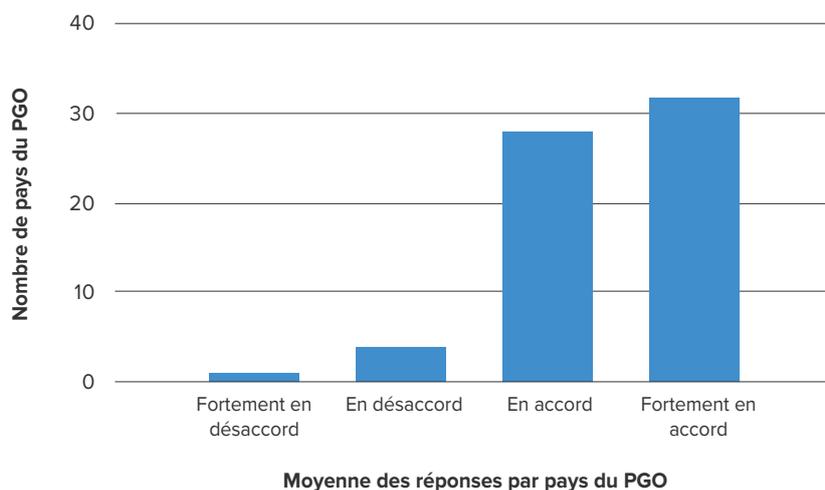
Les particuliers sont-ils libres d'exprimer leurs opinions politiques ou de s'exprimer sur d'autres sujets délicats sans crainte de faire l'objet d'une surveillance ou de représailles? (n = 79)



Source: Freedom House, Freedom in the World 2018, D4.

**FIGURE 6. Dans la plupart des pays du PGO, les organisations de la société civile peuvent s'exprimer contre le gouvernement sans crainte de représailles**

En pratique, les organisations de la société civile du [PAYS CONCERNÉ] peuvent exprimer librement une opinion opposée aux politiques et actions du gouvernement sans crainte de représailles. (n = 65)



Source: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, QRQ 134.



“Cour européenne des droits de l'homme.” Photographie de Svetavo, Adobe Stock

## Institutions sur les droits de la personne

Les infractions aux droits de la personne font souvent l'objet de rapports, d'enquêtes ou de suivis inadéquats, ce qui entraîne l'impunité des auteurs. La cause peut être que les institutions responsables de la protection des droits de la personne omettent de faire une enquête ou un rapport ou qu'elles ne le peuvent pas. Autrement, il peut y avoir présentation de rapport, mais justice n'est pas rendue.

Les institutions sur les droits de la personne sont des organismes institués pour protéger les droits de la personne de base, tels que l'interdisent le droit international et le droit national. Si les institutions internationales ou supranationales sur les droits de la personne font l'objet d'une forte attention, le PGO est mieux à même d'améliorer ces institutions à l'échelle nationale. Certains de ces organismes sont de nature judiciaire (déterminer les faits et la loi), certains sont à but unique (comme les commissions de vérité et réconciliation), et d'autres traitent des droits de la personne à travers différents dossiers. Dans certains cas, ces institutions offrent un répit temporaire, assorti d'un accompagnement, un asile ou une évacuation.<sup>54</sup>

Les données indiquent un manque apparent de protection et de sanctions contre les abus à l'endroit

des droits de la personne. Les organismes chargés d'enquêter sur les infractions aux droits de la personne sont réputés inefficaces ou ne sont pas pris au sérieux par les autorités (voir les figures 7 et 8).

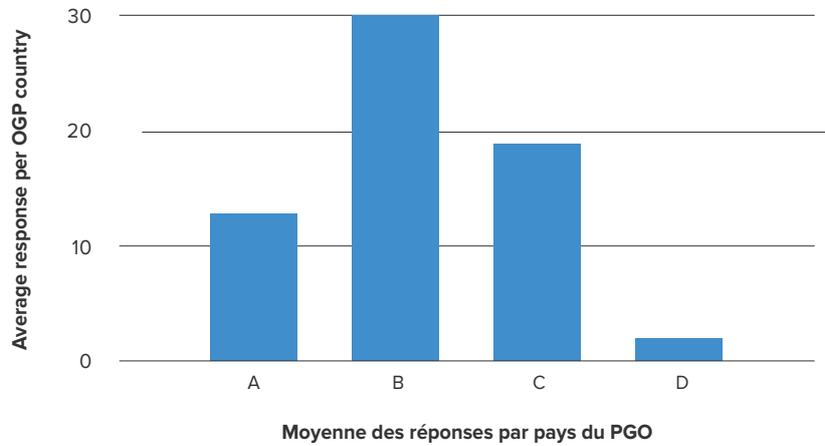
De plus, les figures 7 et 8 illustrent certaines causes de l'impunité dans les pays membres du PGO. La figure 7 démontre que presque tous les pays membres du PGO dans l'Indice sur l'État de droit ont constitué une institution des droits de la personne, un bureau de l'ombudsman ou une institution équivalente. Mais dans de nombreux pays, ces institutions sont inefficaces ou rejettent les dossiers importants. Seuls 12 pays sondés disposent d'institutions efficaces.

**La figure 8 démontre que malgré la présence d'institutions efficaces dans ces pays, seule la moitié de ces institutions voient leurs conclusions donner lieu à des correctifs. Les experts de la majorité des pays sondés sont d'avis que les conclusions de ces institutions ne se traduisent que par peu d'action.**

Ces conclusions suggèrent que dans certains pays membres du PGO, des pouvoirs d'enquête de base et l'indépendance constitueraient un premier pas essentiel. Cependant, dans un plus grand groupe, la création de moyens pour garantir que les conclusions entraînent des résultats est peut-être plus importante.

**FIGURE 7. Dans la plupart des pays membres du PGO, les institutions visant les droits de la personne ne réagissent pas rapidement aux abus**

Les experts ont choisi l'énoncé qui correspondait le mieux à leur opinion à savoir comment l'Institution nationale sur les droits de la personne (ombudsman) fonctionne dans leur pays. (n = 64)



Source: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, QRQ 15.

Légende de la figure 7 :

(a) L'institution ne permet pas d'enquêter sur les infractions aux droits de la personne

b) L'institution entreprend des enquêtes sur les infractions aux droits de la personne, mais son efficacité est réduite. L'institution peut prendre

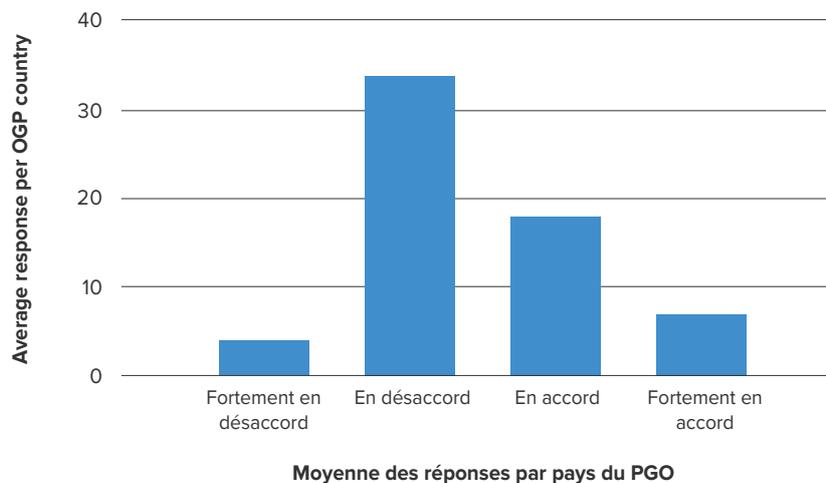
du temps ou ne pas désirer s'immiscer dans des questions de nature politique.

c) L'institution n'enquête pas sur les infractions aux droits de la personne

d) Il n'y a pas de telles institutions dans mon pays.

**FIGURE 8. Dans la plupart des pays membres du PGO, les correctifs contre les abus aux droits de la personne ne sont pas appliqués rapidement**

En pratique, les autorités accordent de l'importance aux rapports émis par les institutions nationales sur les droits de la personne ou les ombudsmen, et les conclusions négatives entraînent rapidement des correctifs. Données pour les pays membres du PGO. (n = 63)



Source: World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018, QRQ 16.





#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Colombie : Ouverture de l'information à l'égard d'abus passés

La Colombie s'est engagée, dans son deuxième plan d'action (2015-2017), à mettre sur pied une archive nationale sur les droits de la personne et comme mémoire historique pour consigner le nom et fournir des renseignements à propos des victimes de son conflit armé.<sup>55</sup> Au cours du conflit, on estime à 220 000 le nombre de personnes qui sont décédées et à plus de 7 000 000 le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Au cours de la première année, près de 230 000 documents ont été rendus publics. Ce nombre est passé à 240 000 au cours de la deuxième année.

Cette cueillette de renseignements sur le conflit sous format de données ouvertes constitue un soutien essentiel au pays dans son processus de réconciliation nationale.

La Colombie a également inclus un engagement à constituer un système d'information intégré pour faire le suivi des engagements après les accords de paix dans le cadre de son troisième plan d'action (2017-2019).<sup>56</sup> Cette étape est importante, car la Colombie accuse toujours une augmentation des attaques contre les journalistes et les activistes après la signature de ces accords.<sup>57</sup>

---

Photographie de LM Spencer, Adobe Stock

## La montée des poursuites bâillons pour entraver l'expression



“Mémorial de la journaliste d'investigation assassinée Daphne Caruana Galizia.” Photographie de Ethan Doyle White, Wikimedia

Daphne Caruana Galizia était une journaliste qui rapportait la corruption du gouvernement à Malte avant d'être brutalement assassinée lors d'une attaque à la voiture piégée en octobre 2017. Avant sa mort, elle était la cible de harcèlement incessant, y compris des menaces de mort, des incendies criminels et des poursuites.<sup>58</sup> Au moment de son décès, elle était visée par 47 poursuites pour diffamation de la part des personnes qui voulaient mettre fin à ses dénonciations, ce qui sous-tend une tendance à la hausse du recours aux poursuites stratégiques contre la mobilisation publique visant à réduire les journalistes et les activistes au silence.<sup>59</sup> *En quoi consiste une poursuite stratégique contre la mobilisation publique?*

Une poursuite stratégique contre la mobilisation publique est une poursuite utilisée pour harceler et intimider les OSC ou les particuliers, surtout les environnementalistes et les défenseurs des droits de la personne. Les plaignants ne s'attendent habituellement pas à gagner. Ils se servent plutôt des poursuites pour entacher la réputation de leurs détracteurs et les obliger à consacrer temps et argent dans des procédures judiciaires. Si de nombreuses poursuites stratégiques contre la mobilisation publique font état de plaintes en diffamation, elles peuvent prendre de nombreuses formes et sont particulièrement nuisibles là où les frais judiciaires sont élevés, où les lois qui régissent l'expression sont souples et où il n'y a aucune mesure de protection.<sup>60</sup> À titre d'instrument permettant

à des intérêts puissants de faire taire leurs détracteurs, la poursuite stratégique contre la mobilisation publique représente une menace claire à la liberté d'expression. *Quelle est la solution?*

En réaction au meurtre de Caruana Galizia, Malte a décriminalisé la diffamation en avril 2018, même s'il n'existait aucune disposition contre les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique.<sup>61</sup> Ailleurs, des lois contre les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique sont lentement adoptées, comme aux États-Unis, en Australie et au Canada.<sup>62</sup> En Ontario, un membre du Programme local du PGO, des affaires récentes précisent la manière dont les tribunaux peuvent interpréter les lois contre la poursuite stratégique contre la mobilisation publique afin d'établir l'équilibre entre liberté d'expression et droit de se défendre.<sup>63</sup>

L'affaire n'est cependant pas entendue. Par conséquent, les prochains engagements du PGO pourraient porter sur la mise en œuvre de règlements et de lois contre la poursuite stratégique contre la mobilisation publique qui :

- prévoient des pénalités pour ceux qui déposent des poursuites abusives, y compris des amendes;
- permettent le rejet hâtif des poursuites abusives par le tribunal;
- permettent le recouvrement des frais juridiques assumés par les intimés qui sont aux prises avec des poursuites abusives.<sup>64</sup>

---

# Atténuer les écarts dans les pays membres du PGO

Compte tenu du recul mondial de la liberté d'expression et de l'espace citoyen, les membres du PGO doivent former une ligne de défense pour protéger les activistes et les journalistes. Il faut continuer de comparer les pays membres du PGO aux pays qui ne le sont pas afin d'évaluer le rendement des gouvernements qui font partie du Partenariat. Les conclusions actuelles suggèrent que les pays membres du PGO ne sont que légèrement plus efficaces que les pays non membres à la défense des activistes et des journalistes.<sup>65</sup>

Le défi est de savoir comment arrêter et inverser ces tendances négatives, à commencer par les pays membres du PGO. Certaines dimensions doivent être prises en compte dans la réflexion sur l'approche adéquate :

- **Les réactions devraient être légales et proportionnelles** : Souvent, les infractions à l'endroit des activistes sont imputées au nom de la sécurité nationale ou de la lutte contre la corruption. De telles lois peuvent être détournées pour s'en prendre aux activistes et aux journalistes.<sup>66</sup> Actuellement, ces attaques sont justifiées au nom des lois concernant la cybersécurité, y compris dans les pays membres du PGO.<sup>67</sup> Les réponses aux menaces devraient être adaptées, orientées spécifiquement vers les menaces réelles, et fondées sur un droit conforme aux normes internationales.
- **S'employer à mettre fin à l'impunité** : Souvent, les attaques contre la société civile, surtout les journalistes, sont impunies et niées. Les conclusions suggèrent que les meurtriers des journalistes s'en sortent sans conséquence neuf fois sur dix.<sup>68</sup> Une telle situation requiert une approche systémique, peut-être à l'aide d'engagements d'un plan d'action, qui ciblent un meilleur accès aux initiatives de justice pour protéger les activistes et les journalistes, ce qui comprend des enquêtes policières, l'accès à un conseiller juridique, la

garantie de procédure équitable, et la protection des témoins. À cette fin, il est essentiel que le pouvoir judiciaire soit indépendant et impartial.

- **Tenir compte des besoins particuliers de toutes les victimes** : Les données probantes ont démontré que la répression, le harcèlement et la violence peuvent se manifester différemment envers les femmes et les groupes minoritaires (minorités sexuelles, raciales et religieuses).<sup>69</sup> Par exemple, les viols et les attaques à connotation sexuelle ont pour but de faire taire les groupes de femmes.<sup>70</sup> En réfléchissant aux engagements du PGO, les organismes de défense des droits des femmes, des droits des autochtones et des droits des personnes LGBT+ ont des exigences politiques particulières et définies qui doivent être reconnues et qui doivent faire l'objet d'engagements particuliers.<sup>71</sup>

Les conclusions sont sans équivoque : les activistes et les journalistes sont au cœur du gouvernement ouvert et d'une société civile saine et engagée. La défense de l'important rôle qu'ils jouent devrait faire l'objet de l'attention de tout pays membre du PGO, surtout compte tenu de la portée et de l'ampleur des défis auxquels ils sont confrontés. Témoignant des pénibles réalités décrites ci-dessus, la prochaine génération d'engagements du PGO pourrait comprendre certaines mesures tangibles de prévention, de protection et de sanction. (L'encadré « Directives et normes » dans la présente section présente des exemples détaillés d'engagements envers la promotion et la protection de médias libres et indépendants.)

## Actions de prévention

### Données

- Recueillir des données ouvertes officielles (comme des rapports déposés concernant des meurtres, du harcèlement, d'autres formes de violence contre des acteurs de la société civile, et le nombre d'affaires ayant fait l'objet d'une enquête et ayant donné lieu à des poursuites) assorties de

protections idoines de la confidentialité, surtout lorsque les menaces font état d'agression sexuelle.

#### *Renforcement des capacités*

- Mettre au point des programmes de formation sur le respect et la protection de l'expression. Toutes les autorités nationales responsables de la protection des journalistes et de la liberté d'expression devraient participer.
- S'assurer que les OSC sont au fait de leurs droits et obligations au titre de la loi, et favoriser l'accès à un conseiller, y compris en matière de droit et de comptabilité.
- Solliciter des organismes représentant les femmes et d'autres minorités dans la conception de solutions au harcèlement et à la violence.
- Mettre au point des programmes de formation sur la sécurité physique, numérique et psychologique à l'endroit des OSC.
- Sensibiliser et solliciter plus largement la société civile à l'égard de ses obligations de défendre publiquement, y compris en ligne, les activistes et les journalistes.

#### *Environnement médiatique*

- Augmenter la pression internationale sur le harcèlement, la détention ou le meurtre commandité par l'État; établir des règles et des protections pour la liberté de presse dans les médias numériques et imprimés; établir des lignes directrices sur la sécurité des journalistes; et réunir les conditions pour une plus grande diversité des médias.
- Faire participer la société civile et les médias à la rédaction de lois concernant la propriété des médias afin d'encourager la diversité des médias tout en garantissant la légalité, l'absence, dans la mesure du possible, d'intervention, et le caractère adéquat des

réponses. Il peut s'agir, entre autres, de négocier des règles d'indépendance des médias financés par l'État, de la propriété des médias par les partis politiques, ou de registres de propriété.

- Améliorer l'accès des médias à toutes les institutions gouvernementales.
- Évaluer, réformer et réviser les règles sur le contenu et la diffamation, au besoin, en collégialité avec les médias et la société civile.

#### **Mesures de protection**

- Adopter, mettre en œuvre et rendre compte des protections des lanceurs d'alerte, conformes aux meilleures pratiques et aux normes mondiales.
- Donner rapidement des avertissements anticipés et du soutien d'urgence aux activistes (dont la sécurité, la relocalisation, les déplacements, le travail et le soutien familial).
- Garantir une protection efficace aux médias et aux acteurs de la société civile féminins ou LGBT+ contre les dangers liés au genre que pose leur travail.

#### **Sanctions**

- Abroger les lois restrictives pour faire enquête sur les crimes contre la liberté d'expression.
- Établir des protections robustes pour faire enquête et déposer des poursuites contre la violence envers les journalistes et d'autres acteurs de la société civile (garantir l'accès à la justice).
- Établir des niveaux appropriés de dédommagement envers les victimes de crimes contre les activistes et les journalistes.
- Offrir un remède judiciaire (comme des sanctions) contre les pays où on observe des cas d'impunité d'attaques contre les activistes et les journalistes.



## Exemples d'engagements d'environnement propice aux médias



Photographie de Esebene, Adobe stock

Les engagements envers des médias libres et indépendants cadrent parfaitement avec la déclaration de fondation du PGO et les piliers sous-jacents : transparence, responsabilité, participation.

### *Lanceurs d'alerte*

- Champ d'action : Adopter, mettre en œuvre et rendre compte des protections des lanceurs d'alerte, conformes aux meilleures pratiques et aux normes mondiales.
- Action : Informer la population des droits des lanceurs d'alerte, y compris en diffusant des renseignements pertinents à l'égard des protections et des mécanismes.
- Action : S'assurer que les autorités compétentes reçoivent le mandat, le pouvoir et les ressources pour favoriser et protéger les dénonciations, surtout lorsqu'il n'y a pas de canal adéquat pour les dénonciations.

### *Règles de contenu*

- Champ d'action : Au besoin, évaluer, réformer et réviser les règles relatives au contenu (comme les lois sur la diffamation,

la censure et les dispositions sur les propos haineux) et à la réglementation des médias (comme les règles de diffusion publique et privée).

- Action : Réformer les lois pour dépenaliser la diffamation criminelle et garantir la liberté de la presse.
- Action : Collaborer avec des entreprises et les organismes de la société civile pour mettre au point des initiatives de vérification des faits concernant les processus électoraux.
- Action : Garantir et protéger le droit des médias d'enquêter, de critiquer et d'exprimer des opinions.
- Action : Mettre au point des mécanismes de surveillance pour suivre la progression des cibles du processus d'ODD établies par accord international.
- Action : Garantir que les règlements visant les médias favorisent la liberté, l'indépendance et la diversité des médias.

### *Accès*

- Champ d'action : Donner aux médias un accès complet à toutes les institutions gouvernementales.
- Action : Autoriser les médias à enregistrer (audio/visuel) et à diffuser (à la télévision, à la radio, dans des médias imprimés et en ligne) toutes les audiences et les discussions des comités parlementaires.
- Action : Mettre sur pied des centres pour les médias et la presse dans tous les ministères et institutions du gouvernement, et présenter des conférences de presse officielles et régulières.
- Action : Instaurer des règles relatives aux réunions ouvertes pour que toutes les réunions des décideurs soient ouvertes par défaut et qu'elles ne puissent être tenues à huis clos que pour des motifs légitimes (comme pour la protection de la confidentialité).

### *Protections*

- Champ d'action : Établir des protections robustes pour empêcher la violence contre les journalistes, faire enquête lorsqu'il y en a et poursuivre les auteurs.
- Action : Mettre au point des programmes de protection gouvernementale pour les journalistes à risque, y compris des mécanismes d'avertissement anticipé et de réaction rapide.
- Action : Mettre au point des programmes d'enquête et fournir les ressources pour faire enquête sur des menaces et des attaques contre la liberté d'expression et poursuivre les auteurs.
- Action : Abroger les lois restrictives pour faire enquête sur les crimes contre la liberté d'expression.

- Action : Garantir une protection efficace aux journalistes et autres intervenants médiatiques féminins contre les dangers liés au genre que pose leur travail.
- Action : Mettre au point des programmes de formation pour toutes les autorités d'État responsables de la protection des journalistes et de la liberté d'expression.

### *Propriété*

- Champ d'action : Réviser, modifier et adapter les lois nationales en matière de diffusion et de médias pour assurer la diversité, l'indépendance et la transparence de la propriété.
- Action : Vérifier et publier le nom des propriétaires véritables des entreprises médiatiques dans le cadre d'une politique gouvernementale de données ouvertes.
- Action : Vérifier et modifier les règles de propriété croisée afin d'assurer la diversité, l'indépendance et la transparence de la propriété des médias.
- Action : Mettre au point un cadre réglementaire et une commission pour établir un plafond de propriété des médias, surveiller la convergence médiatique et vérifier l'octroi de licences.
- Action : Mettre au point des mécanismes permettant au public de participer à l'examen et à l'approbation des licences des médias ainsi que des fusions et des acquisitions.

### *Accès en ligne.*

- Champ d'action : Mettre au point des lois et d'autres mesures nécessaires visant à assurer la liberté et l'ouverture d'Internet.
- Action : Éviter les interruptions illégales d'Internet et le blocage de certains sites.
- Action : Mettre au point un cadre



réglementaire complet sur Internet.

- Action : Faire de la connectivité à Internet un droit de base, avec des mécanismes idoines de fixation des prix pour garantir un accès universel et des restrictions minimales.
- Action : Établir des stratégies et des cadres gouvernementaux visant à améliorer la connectivité chez certains groupes marginalisés d'un pays.
- Action : Mettre à jour et entretenir des règlements rigoureux sur la neutralité d'Internet afin d'empêcher tout étranglement, blocage et priorité payée du contenu.

## Endnotes

- <sup>1</sup> OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- <sup>2</sup> Knight Foundation, *American Views: Trust, Media and Democracy* (16 Jan. 2018), <https://knightfoundation.org/reports/american-views-trust-media-and-democracy>.
- <sup>3</sup> The World Wide Web Foundation, *Open Data Barometer: Global Report*, 4th ed. (May 2017), <https://opendatabarometer.org/4thedition/report/>.
- <sup>4</sup> See the *Collective Results* portion of this report for analysis as well as The B Team, *The Business Case for Protecting Civic Rights* (15 Oct. 2018), <http://www.bteam.org/announcements/the-business-case-for-protecting-civic-rights/>.
- <sup>5</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Who is a Defender” (2019), <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>.
- <sup>6</sup> Article 19, *Prevent–Protect–Prosecute: Acting on UN Human Rights Council Resolution 33/2* (2017), <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/09/Safety-of-Journalists-guide.pdf>.
- <sup>7</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Biography of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression - David Kaye” (2019), <https://www.ohchr.org/en/issues/freedomofopinion/pages/davidkaye.aspx>.
- <sup>8</sup> UN Gen. Assem., *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms* UN Doc. A/RES/53/144 (8 Mar. 1999), <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>.
- <sup>9</sup> CIVICUS Monitor, *Tracking Civic Space, State of Civil Society Report 2018* (6 Mar. 2018), <https://monitor.civicus.org/SOCS2018/>.
- <sup>10</sup> HRD Memorial Network, *Stop the Killings* (Front Line Defenders, 2018), [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/stk\\_-\\_full\\_report.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/stk_-_full_report.pdf).
- <sup>11</sup> Reporters Without Borders, *Violations of Press Freedom Barometer: The Figures in 2019* (2019), <https://rsf.org/en/barometer>.
- <sup>12</sup> Reporters Without Borders, *Worldwide Round-Up of Journalists Killed, Detained, Held Hostage or Missing in 2018*, [https://rsf.org/sites/default/files/worldwide\\_round-up.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/worldwide_round-up.pdf); Business and Human Rights Resource Centre, “New report examines the role of businesses in protecting civic space” (Oct. 2016), <https://www.business-human-rights.org/en/new-report-examines-the-role-of-businesses-in-protecting-civic-space>.
- <sup>13</sup> European Fundamental Rights Agency (FRA). A, *Civil Society Space: Views of Organisations*, conference paper (Nov. 2018) 4, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-ec-colloquium-paper-civil-society-space\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-ec-colloquium-paper-civil-society-space_en.pdf).
- <sup>14</sup> International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), “Civic Freedom Monitor: Russia” (14 Feb. 2019), <http://www.icnl.org/research/monitor/russia.html>.
- <sup>15</sup> Associated Press, “Germany, US concerned by Hungary law on foreign-funded NGOs” (FOX News Network, LLC, 14 Jun. 2017), <https://www.foxnews.com/world/germany-us-concerned-by-hungary-law-on-foreign-funded-ngos>.
- <sup>16</sup> Mike Abramowitz, *Democracy in Retreat Freedom in the World 2019* (Freedom House, 2019), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019-democracy-in-retreat>.
- <sup>17</sup> Stockholm Centre for Freedom. “112 journalists given various jail sentences in Turkey in 2018.” (SCF, 1 Jan. 2019) <https://stockholmcf.org/112-journalists-given-various-jail-sentences-in-turkey-in-2018/>.
- <sup>18</sup> Media Foundation for West Africa (MFWA), “West African journalists dealing with detentions and assaults” (IFEX, 15 Apr. 2019), <https://www.ifex.org/africa/2019/04/15/west-africa-journalists-detentions/>.
- <sup>19</sup> Committee to Protect Journalists, *All But One Country in Americas Criminalize Defamation* (1 Mar. 2016), <https://cpj.org/2016/03/all-but-one-country-in-americas-criminalize-defama.php>.
- <sup>20</sup> Ayee Macaraig, “From wars to Duterte: Philippine journalist ‘holds the line’” (Yahoo! News, 12 Dec. 2018), <https://news.yahoo.com/wars-duterte-philippine-journalist-holds-line-072907459.html>.
- <sup>21</sup> Civil Rights Defenders, *Stop Harassment of Civil Society Organisations* (18 Aug. 2017), <https://cprd.org/2017/08/18/kenya-stop-harassment-of-civil-society-organisations/>.
- <sup>22</sup> ICNL, *US Protest Law Tracker* (23 Apr. 2019), <http://www.icnl.org/usprotestlawtracker/?location=&status=enacted&issue=&date=&type=legislative>.
- <sup>23</sup> FRA, *Criminalisation of Migrants in an Irregular Situation and of Persons Engaging with them* (Mar. 2014), <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>; FRA, *Fundamental Rights Considerations: NGO Ships Involved in Search and Rescue in the Mediterranean and Criminal Investigations* (2018), <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/ngos-sar-activities>.
- <sup>24</sup> Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The right tools for the right job: How OGP can help win the fight for civic space* (Washington, D.C.: OGP, 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools\\_Civic-Space\\_20180508.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf).



- <sup>25</sup> Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- <sup>26</sup> Basu and Miranda, *The Right Tools For The Right Job*.
- <sup>27</sup> Based on data from the CIVICUS monitor compiled by OGP Staff: <http://bit.ly/2LczeVS>
- <sup>28</sup> OGP, “17 Memoria histórica del conflicto armado interno” (2015), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/17-memoria-hist-rica-del-conflicto-armado-interno>.
- <sup>29</sup> [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Norway\\_Action-Plan\\_2016-18.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Norway_Action-Plan_2016-18.pdf).
- <sup>30</sup> OGP, “08.2 Criterios sobre entrega de información en materia de violaciones de Derechos Humanos” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/082-criterios-sobre-entrega-de-informacion-en-materia-de-violaciones-de-derechos-humanos>.
- <sup>31</sup> OGP, “08 Media Transparency” (2014), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/08-media-transparency>.
- <sup>32</sup> Government of Ireland: Department of Public Expenditure & Reform, *Open Government Partnership: Ireland National Action Plan 2014 - 2016* (Jul. 2014), <https://www.opengovpartnership.org/documents/ireland-first-action-plan-2014-16>.
- <sup>33</sup> Government of Italy, *Declaration of Internet Rights (2015)*, [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione\\_internet/testo\\_definitivo\\_inglese.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/testo_definitivo_inglese.pdf).
- <sup>34</sup> OGP, “05 Create favourable environment for media and journalism” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/05-create-favourable-environment-media-and-journalism>.
- <sup>35</sup> OGP, “04 human rights violations complaint mechanism” (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/04-human-rights-violations-complaint-mechanism>.
- <sup>36</sup> Government of Mexico. “Base de datos de personas desaparecidas” (21 Nov. 2015), <http://gobabiertomx.org/resultados/5-base-de-datos-de-personas-desaparecidas/>.
- <sup>37</sup> OGP, “28 Improving media freedoms” (2012), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/28-improving-media-freedoms>.
- <sup>38</sup> OGP, “OGP Response Policy: Response Policy Cases” (2019), <https://www.opengovpartnership.org/ogp-response-policy/response-policy-cases>.
- <sup>39</sup> OGP, *Statement by OGP’s Criteria and Standards Subcommittee regarding the Government of Hungary’s Participation in OGP* (Washington DC: OGP, 22 Jun. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/statement-ogps-criteria-and-standards-subcommittee-regarding-government-of-hungary-s>.
- <sup>40</sup> OGP, “Response Policy Case: Azerbaijan” (22 Apr. 2019), <https://www.opengovpartnership.org/ogp-response-policy/response-policy-case-azerbaijan>.
- <sup>41</sup> OGP, “Response Policy Case: Mexico” (5 Mar. 2019), <https://www.opengovpartnership.org/ogp-response-policy/response-policy-case-mexico>.
- <sup>42</sup> Sanjay Pradhan (OGP CEO on behalf of the Criteria and Standards Subcommittee), letter to Braam Hanekom (Board Member of PASSOP), 27 Sept. 2016, <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/PASSOP-September-2016.pdf>.
- <sup>43</sup> OGP, “Turkey made inactive in the Open Government Partnership” (New York City, N.Y.: 21 Sept. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/turkey-made-inactive-open-government-partnership>.
- <sup>44</sup> OGP, *OGP Response Policy Case: Review and Resolution of Christopher Snow’s Letter of Concern, dated September 6, 2016, against the Government of Australia* (22 Jun. 2017), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Australia\\_RP-Report\\_August2017.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Australia_RP-Report_August2017.pdf).
- <sup>45</sup> Transparency International, “Anti-Corruption Glossary” (2018), <https://www.transparency.org/glossary/term/whistleblowing>.
- <sup>46</sup> Government of Ireland: Department of Public Expenditure & Reform, *Open Government Partnership: Ireland National Action Plan 2014 - 2016* (Jul. 2014), <https://www.opengovpartnership.org/documents/ireland-first-action-plan-2014-16>; <https://www.per.gov.ie/en/protected-disclosures-i-e-whistleblowing/>.
- <sup>47</sup> Dr. Raj Chari, *Independent Reporting Mechanism (IRM): Ireland End-of-Term Report 2014–2016* (OGP, 2017), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ireland\\_EOTR\\_2014-16.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ireland_EOTR_2014-16.pdf).
- <sup>48</sup> European Federation of Journalists, *Serbia: Commission to solve wartime journalists’ murders expanded* (9 Aug. 2018), <https://europeanjournalists.org/blog/2018/08/09/serbia-commission-to-solve-wartime-journalists-murders-expanded/>.
- <sup>49</sup> Committee to Protect Journalists, *The Road to Justice Breaking the Cycle of Impunity In the Killing of Journalists* (Oct. 2014), [https://cpj.org/reports/road\\_to\\_justice2014-english.pdf](https://cpj.org/reports/road_to_justice2014-english.pdf).
- <sup>50</sup> Saatchi & Saatchi Global, “‘Chronicles of Threats’ Battles Violence Against Journalists” (13 Apr. 2014), <http://saatchi.com/en-uk/news/chronicles-of-threats-battles-violence-against-journalists/>.
- <sup>51</sup> Saatchi & Saatchi Global, “Saatchi & Saatchi Celebrates at Cannes Lions 2014” (25 Jun. 2014), <http://saatchi.com/en-uk/news/saatchi-saatchi-at-cannes-lions-2014/>.
- <sup>52</sup> World Justice Project Rule of Law Index, “Mexico” (2019), <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/MEX>.
- <sup>53</sup> OGP, “05 Base de datos de personas desaparecidas” (2013), <https://www.opengovpartnership.org/05-base-de-datos-de-personas-desaparecidas>;

- OGP, “04 Registro de detenidos.” (2013), <https://www.opengovpartnership.org/04-registro-de-detenidos>.
- <sup>54</sup> FRA, *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU* (Belgium: 2010), <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/national-human-rights-institutions-eu-member-states-strengthening-fundamental>.
- <sup>55</sup> OGP, “17 Memoria histórica del conflicto armado interno” (2015), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/17-memoria-hist-rica-del-conflicto-armado-interno>.
- <sup>56</sup> OGP, “08 Implementación del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)” (2017), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/08-implementacion-del-sistema-integrado-de-informacion-para-el-posconflicto-siipo>.
- <sup>57</sup> Alan MacKenzi, “Colombia’s peace deal: Where is the peace?” (Deutsche Welle, 19 Jul. 2018), <https://www.dw.com/en/colombias-peace-deal-where-is-the-peace/a-44737961>.
- <sup>58</sup> Margaret Atwood, “A year after her murder, where is the justice for Daphne Caruana Galizia?” (*The Guardian*, 16 Oct. 2018), <https://www.theguardian.com/commentis-free/2018/oct/16/murder-justice-daphne-caruana-galizia-malta>.
- <sup>59</sup> Sofia Verza, *SLAPPs’ 5 W’s: a background of the Strategic Lawsuits Against Public Participation* (Columbia Univ., 12 Jul. 2018), <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/slapps-5-ws-background-strategic-lawsuits-public-participation/>.
- <sup>60</sup> Verza, *SLAPPs’ 5 W’s*.
- <sup>61</sup> Emil Weber, “Malta: defamation no longer a crime - but new law has critics” (European Centre for Press & Media Freedom, 7 May 2018), <https://ecpmf.eu/news/legal/malta-defamations-no-longer-a-crime-but-new-law-has-its-critics>.
- <sup>62</sup> Weber, “Malta: defamation no longer a crime,” Verza, *SLAPPs’ 5 W’s*.
- <sup>63</sup> Kevin O’Brien and Louis Tsilivis, “Ontario Court of Appeal clarifies test under ‘anti-SLAPP’ legislation,” (Osler, Hoskin & Harcourt LLP, 31 Aug. 2018), <https://www.osler.com/en/resources/regulations/2018/ontario-court-of-appeal-clarifies-test-under-anti-slapp-legislation>.
- <sup>64</sup> A model anti-SLAPP law produced by the Institute of Justice is available here: <https://ij.org/wp-content/uploads/2015/07/anti-slapp-model.pdf>.
- <sup>65</sup> This is based on findings from the *Democracy Index 2018* produced by The Economist Intelligence Unit and Civicus Monitor (see page 4). Tonusree Basu and Denisse Miranda, *The right tools for the right job: How OGP can help win the fight for civic space* (Washington, D.C.: OGP, 2018) 4, [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools\\_Civic-Space\\_20180508.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf).
- <sup>66</sup> See ICNL, *Global Trends in NGO Law: Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015-16*, vol. 7 issue 4 (Sept. 2016), <http://www.icnl.org/research/trends/trends7-4.pdf?pdf=trends7-4>.
- <sup>67</sup> For example in Zambia, proposed new cybersecurity legislation is expected to curtail freedom of speech and expression in the country. The legislation, which is still to be enacted, would aggressively extend government authority into the online space, including measures like requiring all WhatsApp groups to register themselves and the identity of their administrator with the government. Kenya has adopted cybersecurity legislation, which has been criticized for the same failings.
- <sup>68</sup> Committee to Protect Journalists, “Global Campaign Against Impunity” (2019), <https://cpj.org/campaigns/impunity/>.
- <sup>69</sup> Josefine Karlsson, Charlotte Pruth and Eva Zillen, *Shrinking Civic Space: Addressing the Gendered Threats to Peacebuilding and Human Rights*, sess. report no. 15 (Stockholm Forum on Peace and Development, May 2017), [https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-09/session\\_report\\_no\\_15.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-09/session_report_no_15.pdf).
- <sup>70</sup> Some examples include: In August 2016, Turkish LGBT+ activist Hande Kader was brutally raped and murdered. In El Salvador, in the same year, human rights lawyer Bertha de Leon suffered a smear campaign involving the circulation of explicit sexual images. In India, a chemical substance was thrown at the tribal rights activist Soni Sori.
- <sup>71</sup> For example, Colombia, as part of its second action plan (2015–2017), has included a commitment to engage with LGBT+ groups and actors as part of developing a national policy that guarantees their rights and prevents discrimination. Montenegro made a similar set of commitments in its first action plan. Furthermore, EarthRights International has published a number of guidelines for working with human rights defenders in different contexts, especially from marginalized groups. Earthrights International, “Comments by EarthRights International on *Voices at Risk: Canada’s Guidelines on Supporting Human Rights Defenders*,” submitted to Global Affairs Canada (18 Jan. 2019), <https://earthrights.org/wp-content/uploads/Comments-by-Earthrights-International-on-Voices-at-Risk-FINAL.pdf>.



Rapport mondial du PGO

# Initiatives de lutte contre la corruption

Processus ouvert d'octroi de contrats • Propriété effective



Photographie de Kali9, Getty Images

---

# Initiatives de lutte contre la corruption

## Approche

La lutte contre la corruption est un sujet vaste qui mérite de nombreux rapports à lui seul. Toutefois, le présent rapport aborde deux domaines politiques où les membres du PGO ont utilisé leurs plans d'action pour obtenir des résultats significatifs : le processus ouvert d'octroi de contrats et la divulgation de la propriété véritable des entreprises. Il s'agit de deux domaines d'intérêt les plus prometteurs, car le PGO continue de jouer un rôle majeur de catalyseur de la réforme.

## Thèmes et conclusions

- **Susciter la participation des utilisateurs dès le départ :**

Les données sur le processus ouvert d'octroi de contrats, en particulier, fonctionnent mieux lorsque les utilisateurs finaux (comme les journalistes, les entreprises ou les organisations non gouvernementales) ont l'occasion de déterminer la façon dont elles sont présentées et d'expliquer comment elles seraient utilisées.

- **Les réformes donnent des résultats et favorisent la responsabilisation :**

Cibler les moyens par lesquels les gens peuvent déposer des plaintes ou signaler des activités

suspectes est essentiel pour s'assurer que ces données ont des répercussions. De plus, l'approvisionnement, l'octroi de permis et les réformes fiscales peuvent s'avérer payants : (1) recettes et économies; (2) égalité des sexes ayant pour but l'amélioration du processus d'approvisionnement; (3) prévention de l'évasion fiscale; (4) confiance accrue dans les processus d'appels d'offres; et (5) concurrence accrue. Ces éléments sont essentiels pour justifier ces interventions, mais aussi pour déterminer quand, comment et où elles sont les plus efficaces.

- **La qualité des données doit être améliorée :**

Dans ce domaine, la plupart des données sont insuffisantes ou ne sont pas systématiquement saisies. Dans le cas des contrats et de la propriété véritable, il existe des lacunes importantes en matière de mise à jour régulière. En outre, la vérification est souvent insuffisante dans les deux systèmes. En ce qui concerne la propriété véritable, il existe également des failles importantes qui doivent être comblées.

- **La normalisation et l'interopérabilité sont essentielles :**

Lorsque les données sont diffusées de façon fragmentaire, la comparaison est plus difficile au sein des juridictions et entre ces dernières.

Rapport mondial du PGO

Initiatives de lutte contre la corruption

# Processus ouvert d'octroi de contrats

---

# Principaux éléments

Le processus ouvert d'octroi de contrats continue de gagner du terrain et est en voie de devenir une norme internationale. De nombreux gouvernements au sein du PGO ont pris des engagements envers un processus ouvert d'octroi de contrats dont plusieurs ont donné d'excellents résultats. Il reste encore d'importants défis à relever qui exigent de dépasser le statu quo des réformes d'octroi de contrats :

- **Il est essentiel d'inciter les citoyens à utiliser les données sur l'octroi de contrats pour en évaluer l'incidence.**

La plupart des engagements envers le processus ouvert d'octroi de contrats au sein du PGO portent exclusivement sur la divulgation de l'information et ne comprennent pas les éléments essentiels à l'utilisation des données, comme les boucles de rétroaction des citoyens. L'engagement auprès des utilisateurs peut être plus important que la normalisation immédiate.

- **Il est impératif d'obtenir des données de plus grande qualité sur l'octroi de contrats.** L'insuffisance de données de grande qualité continue de représenter un défi. La rapidité et l'exhaustivité sont essentielles pour maximiser les résultats. De plus, la facilité d'utilisation est un facteur clé, particulièrement pour extraire les données de fichiers PDF et les convertir dans un format lisible par machine.

- **L'autonomisation des femmes améliore à la fois les processus et les résultats.** Les femmes sont largement exclues des processus d'approvisionnement public. Une plus grande collecte et divulgation de données ventilées par sexe, des politiques tenant compte des sexospécificités et la participation des citoyens permettraient d'améliorer sensiblement l'égalité entre les sexes et de favoriser une croissance économique plus inclusive.



The background of the page features a photograph of several blue shipping containers stacked vertically. In the foreground, a person is partially visible, holding up a white sheet with red markings. The containers have various markings, including '82 6', 'JPLU 302 61 8 22G', '9 2', and '6 3'.

## L'approvisionnement est un élément essentiel des dépenses gouvernementales.

Dans le monde entier, les gouvernements dépensent environ 9,5 billions de dollars US, soit 15 % du PIB mondial, en contrats avec des entreprises pour l'achat de biens et services.<sup>1</sup> L'approvisionnement représente environ 30 % des dépenses publiques dans les pays à revenu élevé. Dans les pays à revenu faible et intermédiaire, cela représente en moyenne 50 % des dépenses publiques.<sup>2</sup>

La corruption est un problème majeur au cours du processus d'octroi de contrats. L'OCDE, la Commission européenne et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) mentionnent tous que les processus d'approvisionnement publics constituent le principal risque de corruption pour les gouvernements.<sup>3</sup> Selon l'ONUDC, la corruption réduit la valeur d'un contrat d'approvisionnement public de 10 à 25 %.<sup>4</sup> La plupart des affaires de corruption faisant l'objet de poursuites en vertu de la Convention anticorruption de l'OCDE concernaient des pots-de-vin au cours du processus contractuel.<sup>5</sup> Le coût financier, sans parler du coût humain, de la corruption dans ce secteur est important.

L'importance du processus ouvert d'octroi de contrats va bien au-delà de la lutte contre la corruption. On peut clairement démontrer qu'elle a une incidence importante sur l'efficacité du gouvernement, l'optimisation des ressources et la concurrence loyale. Une étude récente portant sur 3,5 millions de dossiers d'achats en Europe a révélé une corrélation claire entre la publication d'un plus grand nombre d'informations sur les appels d'offres et une probabilité réduite de contrats à appel d'offres unique, ce qui équivaut à des économies d'environ 3,6 à 6,3 milliards d'euros par an. Cette étude a également révélé que les contrats à appel d'offres uniques sont de 7 à 10 % plus coûteux.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> "Tanjung Priok Port, Jakarta, site d'investissements majeurs dans les infrastructures." Photographie de Beawiharta Beawiharta, Reuters



“Améliorations routières au Kenya.” Photographie de Computerwhiz417, flickr

## The case for open contracting

### Qu’est-ce que le processus ouvert d’octroi de contrats ?

Voici les principes de base du processus ouvert d’octroi de contrats : 1) la divulgation hâtive de l’information; et 2) la participation, le contrôle et la surveillance. Selon l’Open Contracting Partnership (OCP), « le processus ouvert d’octroi de contrats consiste à publier et à utiliser des informations ouvertes, accessibles et à jour sur l’octroi de contrats gouvernementaux pour inciter les citoyens et les entreprises à cerner et à résoudre les problèmes ». <sup>7</sup> Il est important de noter que le processus ouvert d’octroi de contrats consiste en la divulgation et l’engagement tout au long de la chaîne d’approvisionnement, y compris la planification, l’appel d’offres, l’attribution et la mise en œuvre. Cela peut également couvrir des questions autres que l’approvisionnement, telles que l’octroi de permis et les contrats d’extraction.

### Quels sont les avantages ?

Le processus ouvert d’octroi de contrats peut améliorer la rentabilité et accroître l’efficacité de la concurrence, la qualité des services et l’intégrité du secteur public. Les données sur le processus ouvert d’octroi de contrats favorisent une surveillance efficace des services gouvernementaux en révélant qui est rémunéré, pour quels livrables et en quel nombre. De plus, elles permettent de déterminer la façon dont

les contrats ont été sélectionnés, si les services ont été fournis dans les délais prescrits et s’ils étaient de qualité. Cela peut révéler des anomalies qui alertent le public et les représentants du gouvernement sur des processus d’approvisionnement inefficaces ou non concurrentiels, qui donnent de mauvais résultats, qui sont livrés en retard ou qui sont trop coûteux. Cela peut aider à déceler les pots-de-vin ou la collusion au cours du processus d’approvisionnement. (Voir les documents *Idiot’s Guide to Looting Public Procurement and Getting Rich Quickly*<sup>8</sup> et *Red Flags for Integrity : Giving the Green Light for Open Data Solutions*<sup>9</sup> pour en savoir davantage sur la détection des anomalies.)

Également, la transparence de l’annonce et de l’attribution des appels d’offres peut encourager de nouvelles entreprises, souvent plus petites, à participer au processus d’approvisionnement public et clarifier les différences démographiques en ce qui concerne les candidats. Ceci peut promouvoir le développement durable et des biens et services de meilleure qualité. Par conséquent, la publication et l’utilisation de données sur le processus ouvert d’octroi de contrats à des fins de surveillance et de contrôle permettent d’atteindre un certain nombre d’objectifs qui se renforcent mutuellement :

- Offrir aux gouvernements un meilleur rapport qualité-prix et une plus grande efficacité;
- Créer une concurrence plus équitable et des

conditions favorisant la concurrence pour les entreprises, en particulier pour les petites entreprises;

- Améliorer la qualité des biens, des travaux et des services pour les citoyens;
- Prévenir la fraude et la corruption;
- Promouvoir une analyse plus judicieuse et de meilleures solutions aux problèmes du secteur public.<sup>10</sup>

Il existe des preuves empiriques concernant les avantages du processus ouvert d'octroi de contrats. Une étude réalisée en 2017 par la Banque mondiale auprès de 34 000 entreprises dans 88 pays a révélé qu'une plus grande transparence dans le processus d'octroi de contrats (ainsi que des mécanismes de plainte et des systèmes de vérification externe efficaces) entraîne une concurrence accrue, surtout de

la part des petites entreprises, et une diminution des pots-de-vin versés aux fonctionnaires.<sup>11</sup>

De nombreux pays ont maintenant récolté les fruits du processus ouvert d'octroi de contrats. En Ukraine, la plateforme d'approvisionnement électronique ProZorro a plus que doublé son nombre de marchés privés. Lorsqu'au moins trois entreprises soumissionnent, le gouvernement ukrainien économise en moyenne 30 %.<sup>12</sup> Également, le nombre de fournisseurs par entité adjudicatrice a augmenté de plus de 45 %.<sup>13</sup> Au Paraguay, la baisse du coût des fournitures de bureau, obtenue grâce à l'amélioration de la plateforme d'approvisionnement en ligne du pays, a permis aux contribuables d'économiser au moins 400 milliards de guaranies paraguayens (environ 68 millions de dollars US).<sup>14</sup>



“Bogota: Les enfants de l'école publique apprécient des repas sous contrat.” Photographie de Ministère de l'éducation, Bogota

#### LEÇONS TIRÉES DES RÉFORMATEURS

## La Colombie a recours à un processus ouvert d'octroi de contrats pour économiser sur les repas scolaires

Compte tenu des cas documentés de corruption dans la distribution de repas scolaires, le gouvernement colombien a publié des informations sur l'ensemble du cycle d'approvisionnement du programme d'alimentation scolaire de Bogota dans le cadre de son plan d'action du PGO de 2015 à 2017. En tendant la main aux petits fournisseurs, en établissant des prix minimum et maximum et en mettant en œuvre les principes du processus ouvert d'octroi de contrats, le gouvernement a réalisé des économies de 10 à 15 % et a plus que quadruplé le nombre de fournisseurs qui participent au processus d'approvisionnement. Le processus d'appel d'offres transparent a également contribué à démanteler un stratagème présumé de fixation des prix de 22 millions de dollars.<sup>15</sup>



## Le processus ouvert d'octroi de contrats dans le monde

Le processus ouvert d'octroi de contrats est une norme mondiale émergente. En 2015, le G20 a reconnu l'ouverture de contrats comme un élément clé dans ses rapports intitulés *Anti-Corruption Open Data Principles*<sup>16</sup> et *Principles for Promoting Integrity in Public Procurement*.<sup>17</sup> Lors du sommet anticorruption britannique de 2016, 14 pays se sont engagés à prendre des initiatives pour rendre l'approvisionnement public transparent par défaut, en proposant pour la première fois « une vision concrète de données accessibles et utilisables dans l'ensemble de la chaîne d'octroi de contrats publics ». <sup>18</sup> Peu de temps après, lors du Sommet mondial du PGO de 2016, les gouvernements de la Colombie, de la France, du Mexique, du Royaume-Uni et de l'Ukraine ont fondé le Contracting 5 pour promouvoir le processus ouvert d'octroi de contrats.<sup>19</sup> La Déclaration de Paris sur la transparence

du gouvernement, signée par tous les membres du PGO en 2016, s'est engagée à promouvoir la transparence du processus d'approvisionnement public.<sup>20</sup>

Au même moment, la Norme relative aux données sur la passation de marchés ouverts (NDPMO) est devenue une norme mondiale pour le processus ouvert d'octroi de contrats. En tant que norme mondiale non exclusive, la NDPMO définit une modélisation des données commune pour la divulgation des données et des documents à toutes les étapes du processus contractuel.<sup>21</sup> Aujourd'hui, 19 pays (à différents niveaux de gouvernement) divulguent des données sur les achats en format NDPMO,<sup>22</sup> et plus de 50 pays s'efforcent d'élargir davantage le processus ouvert d'octroi de contrats.<sup>23</sup>



### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Tirer parti du PGO afin de mettre en œuvre la NDPMO au Nigéria

Après son entrée au PGO en 2016, le gouvernement du Nigéria s'est engagé, dans le cadre de son premier plan d'action en tant que membre de ce partenariat (2017-2019), à adopter la norme NDPMO dans ses systèmes de passation des marchés publics. Le gouvernement a décidé d'accorder la priorité aux réformes dans les ministères clés, notamment ceux de l'Énergie, des Transports, des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Santé, de l'Éducation, des Affaires du delta du Niger, de l'Environnement et des Minéraux solides. Bien plus encore, le gouvernement s'est engagé non seulement à divulguer des renseignements selon la formule de la NDPMO, mais également à mettre en place un conseil des marchés multilatéral et à former les organisations de la société civile, le secteur privé et les médias, à l'utilisation de la nouvelle plateforme comme moyen d'accroître la participation des citoyens au processus d'approvisionnement.<sup>24</sup>

.....  
"L'école Nkwoji Migrant Fishermen à Anambra, au Nigéria, est inachevée en raison de la faiblesse des processus contractuels." Photographie de PPDC

---

# Le processus ouvert d'octroi de contrats au sein du PGO

La plupart des membres du PGO ont tiré parti de la plateforme pour promouvoir le processus ouvert d'octroi de contrats. Depuis la création du PGO en 2011, plus des trois quarts des membres ont pris au moins un engagement envers le processus ouvert d'octroi de contrats. Un peu plus de la moitié des membres du PGO participe activement au processus ouvert d'octroi de contrats (dans le cadre du plan d'action 2017 à 2019 ou celui de 2018 à 2020).<sup>25</sup> En effet, le processus ouvert d'octroi de contrats est aujourd'hui l'un des domaines de politique où le PGO est le plus actif. Sur le plan du contenu, ce sous-ensemble d'engagements du PGO a couvert divers sujets, allant de l'établissement de portails de données contenant de l'information sur l'approvisionnement, à l'harmonisation des données sur les marchés avec la NDPMO.<sup>26</sup>

Selon le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI), dont le rôle est d'évaluer la qualité et la mise en

œuvre des engagements du PGO, les engagements concernant le processus ouvert d'octroi de contrats produisent de meilleurs résultats que tout autre processus.<sup>27</sup> Plus de deux engagements de contrats ouverts sur cinq ont mené à des changements significatifs en matière de transparence de l'approvisionnement, ce qui représente plus du double du taux d'engagements « réussis » dans l'ensemble.

Néanmoins, les engagements continuent à mettre l'accent sur la divulgation des renseignements plutôt que sur la participation des citoyens. Par exemple, aucun engagement en matière de marché ouvert n'a permis d'obtenir des gains importants sur le plan de la participation civique ou de la responsabilité publique. Comme le démontre clairement la section suivante, la prochaine étape consiste à susciter la participation des utilisateurs.

---

## Les limites du processus ouvert d'octroi de contrats

Malgré l'efficacité relative des engagements relatifs au processus ouvert d'octroi de contrats dans le cadre du PGO, plusieurs domaines importants méritent d'être améliorés. La suite de cette section fournit une feuille de route qui permet l'évolution des réformes actuelles concernant le processus ouvert d'octroi de contrats. En particulier, les sections suivantes sont regroupées en trois principaux domaines de réforme suggérés :

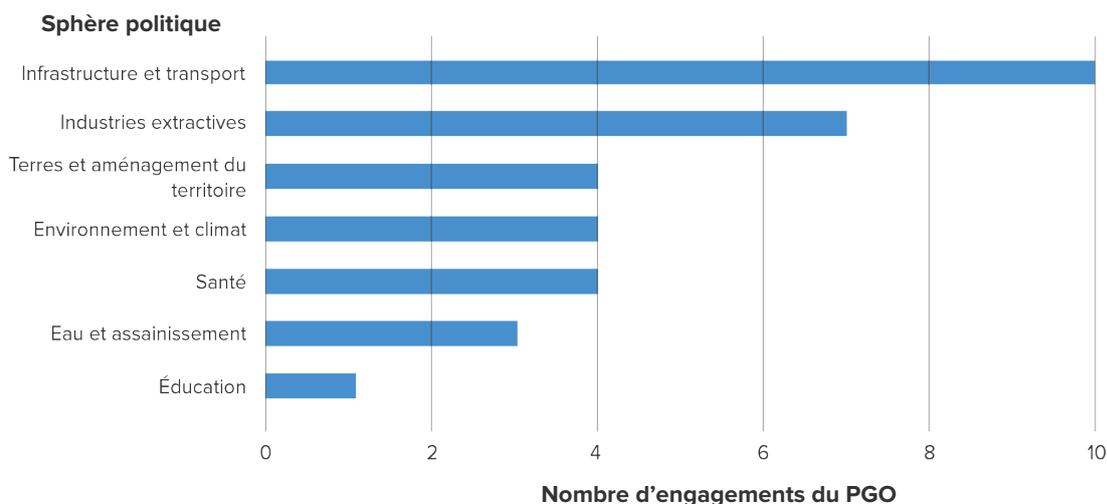
- Participation des utilisateurs dans le domaine sectoriel;
- Divulgation des données de plus haute qualité;
- Autonomisation des femmes au moyen de processus ouverts d'octroi de contrats.

### Participation des utilisateurs dans le domaine sectoriel

Pour de nombreux pays, il peut être plus facile d'améliorer l'utilisation des données sur les contrats en s'intéressant à un problème ou à un secteur particulier, du moins, dans un premier temps. Un autre moyen efficace d'obtenir plus de données consiste à travailler avec les parties prenantes d'un secteur particulier qui tentent de résoudre un ensemble de problèmes concrets ou de présenter des offres. Ce moyen peut aussi être plus rentable. Différents acteurs pourront s'exprimer sur des questions diverses, y compris par exemple les grands projets d'infrastructure, la construction d'hôpitaux ou le processus d'octroi de permis pour les contrats pétroliers. Surtout, la NDPMO est en harmonie avec les réformes menées dans le cadre de l'Initiative pour la



**FIGURE 1. De nombreux engagements en matière de contrats ouverts du PGO concernent les infrastructures**



Source: OGP commitment data, December 2018.<sup>60</sup> (n=193).

transparence des industries extractives et de l'Initiative pour la transparence du secteur de la construction, et peut soutenir ces réformes, comme il est indiqué dans l'encadré « Leçons à tirer des réformateurs : Les arguments en faveur de contrats ouverts en matière d'infrastructures » plus loin.

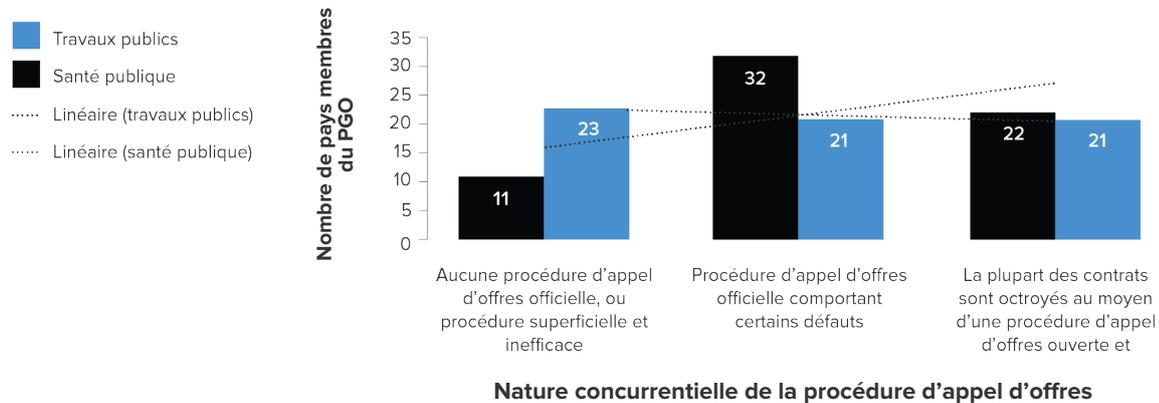
En général, les membres du PGO adoptent une approche intersectorielle ou non précisée dans leurs réformes en matière de contrats ouverts. Seulement environ un engagement du processus ouvert d'octroi de contrats sur cinq renvoie à un domaine politique précis. Bien que la plupart des engagements concernant les contrats ouverts ne soient pas axés sur un secteur, ceux qui font référence à des secteurs précis ont tendance à traiter des questions relatives aux infrastructures et à l'environnement. Les secteurs les plus fréquemment suivis dans les engagements de contrats ouverts sont énumérés à la page suivante dans la figure 1, qui démontre que les infrastructures constituent la préoccupation sectorielle la plus commune. Il existe également un petit nombre d'engagements de contrats ouverts relatifs aux industries extractives, à la terre et à d'autres questions environnementales comme le climat. Un autre sous-ensemble d'engagements est axé sur la passation de marchés dans les services publics comme l'éducation, la santé et l'eau. Principalement, il n'existe aucun engagement en matière de contrats ouverts qui prenne explicitement en compte les enjeux relatifs au sexe.

Les procédures relatives aux contrats – et les risques qui y sont associés – varient considérablement d'un secteur à l'autre. Compte tenu de la disparité des politiques de passation des marchés entre les différents secteurs, une approche sectorielle de contrats ouverts est en mesure de cibler des domaines à haut risque. Par exemple, les données de l'Indice sur l'État de droit du World Justice Project à la figure 2 montrent que les experts des pays considèrent que les procédures d'appel d'offres sont plus rigides pour le secteur des travaux publics que pour celui de la santé. En particulier, les experts juridiques ayant participé au sondage dans les pays membres du PGO ont observé des procédures d'appel d'offres plus formelles, malgré certains défauts, pour le secteur des travaux publics que pour celui de la santé publique.<sup>28</sup> Les fonds consacrés aux infrastructures sont souvent considérablement plus élevés, ce qui est donc relativement bien reçu. Néanmoins, il souligne le message clé selon lequel les gouvernements peuvent entreprendre des évaluations des risques afin de déterminer les secteurs les plus exposés à l'inefficacité et à la corruption dans leur pays, et planifier en conséquence les réformes relatives au processus ouvert d'octroi de contrats.

Tout comme les données ouvertes de manière plus générale, la seule publication de données sur les marchés est insuffisante. Pour apporter des améliorations à la gouvernance, la divulgation des données doit répondre à plusieurs conditions fondamentales,

**FIGURE 2. Les experts des pays membres du PGO considèrent que les procédures d'appel d'offres pour les travaux publics sont plus ouvertes que celles du secteur de la santé publique**

Les experts ont choisi la déclaration qui se rapprochait le plus de leurs points de vue sur les marchés publics pour les travaux publics de grande envergure (aéroports, autoroutes, centrales électriques, etc.) et pour l'approvisionnement en produits de santé publique (dépenses en médicaments, vaccins, équipement médical, bâtiments, etc.) dans leur pays. (n = 130)

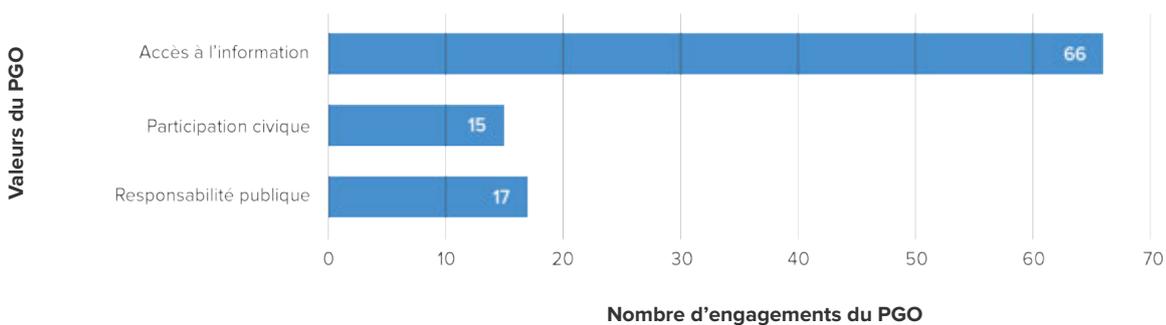


Source: L'Indice sur l'État de droit du World Justice Project, 2017-2018, QRQ 46, QRQ 50.

telles que la publicité et un espace réservé à la participation civique. Pour que les données puissent être utilisées, elles doivent être portées à la connaissance du public et être utilisables. Dans certains cas, cela peut nécessiter le développement et la publication d'informations au moyen de portails situés dans un emplacement où les utilisateurs sont susceptibles de le trouver et de l'utiliser. (À titre d'exemple, les journal-

istes qui travaillent sur le système de santé pourraient vouloir consulter les données relatives à l'approvisionnement dans le secteur de la santé sur le site Web de l'administration de l'hôpital. Par ailleurs, les organisations environnementales pourraient souhaiter voir les principaux contrats d'extraction sur le site du ministère des Mines.)<sup>29</sup>

**FIGURE 3. La plupart des engagements en matière de contrats ouverts sont axés sur la divulgation d'informations**



Source: OGP commitment data, December 2018.<sup>61</sup> (n=193)





#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Les arguments en faveur de contrats ouverts en matière d'infrastructures

Selon le Fonds monétaire international, l'inefficacité en matière d'infrastructure publique – mesurée par l'écart entre le niveau des investissements publics et la couverture/qualité de l'infrastructure résultante – avoisine les 30 %.<sup>30</sup> En outre, environ un tiers seulement des pays PGO ont mis en place un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel pour les travaux publics, comme le montre la figure 2. Le processus ouvert d'octroi de contrats peut permettre de résoudre ces problèmes. En particulier, l'Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction (CoST) est un mécanisme important de la mise en œuvre du processus ouvert d'octroi de contrats en infrastructure au moyen de la divulgation d'informations aux étapes clés du cycle de projet, d'un processus d'examen indépendant, d'un engagement de plusieurs parties prenantes et de canaux de responsabilité sociale.

Les engagements du PGO axés sur la mise en œuvre de la CoST ont déjà permis d'obtenir des résultats importants. Au Honduras, le gouvernement a communiqué des données provenant de près de 1000 projets d'infrastructure, y compris des partenariats public-privé. En Ukraine, l'examen de plus de 120 contrats de réparation de routes publiques a permis de déceler plusieurs problèmes, tels que des travaux de mauvaise qualité et des écarts de prix. Mais surtout, ces engagements ont entraîné une participation civique accrue et des changements politiques concrets.

Exemple : la participation communautaire a des répercussions positives au Malawi

Au Malawi, la CoST a mis en place plusieurs canaux permettant aux citoyens de faire part de leurs préoccupations concernant les projets d'infrastructure publique. Un service de messagerie SMS et des débats à la radio publique permettent aux citoyens de parler de leurs rétroactions et d'interroger les décideurs. La CoST s'est également efforcée de susciter la participation des médias au moyen de formations et de « prix pour les médias » qui

.....  
"Les citoyens surveillent la construction du Canal Seco, une nouvelle autoroute qui relie la mer des Caraïbes au Pacifique." Photographie de CoST Honduras

récompensent les reportages exceptionnels sur les principaux problèmes relatifs aux infrastructures publiques. En ce qui concerne les retombées, la CoST du Malawi a permis de résilier un contrat relatif à une route publique comportant un travail de mauvaise qualité et une augmentation de prix. Ce résultat s'apparente à ce que la CoST a réalisé ailleurs, notamment en ce qui concerne la réparation d'un pont endommagé en Ukraine et la lutte contre la pollution environnementale sur un chantier de construction au Honduras.<sup>31</sup>

## Facteurs essentiels pour augmenter l'utilisation des données relatives à l'octroi des contrats

### Harmoniser l'offre de données avec les demandes des utilisateurs

Les recherches antérieures montrent qu'il existe souvent un déséquilibre entre l'offre et la demande de données dans les pays membres du PGO.<sup>32</sup> De nombreux pays développent en premier lieu des plateformes de données ouvertes, puis cherchent à susciter la participation des parties prenantes et à encourager l'utilisation de ces données. Au contraire, l'identification et la consultation des parties prenantes avant la mise au point d'une nouvelle plateforme de passation de marchés peuvent permettre d'adapter les informations divulguées aux besoins des utilisateurs. Par exemple, dans le cadre de son dernier plan d'action du PGO, le gouvernement des États-Unis a collaboré avec des journalistes d'enquête et des organisations de la société civile lors de la conception d'un nouveau portail de données sur les dépenses afin de garantir un produit final utile et utilisable. Comme résultat final, les données et le site Web ([www.usaspending.gov](http://www.usaspending.gov)) ont été mis au point avec deux pistes parallèles : une pour le grand public et une pour les enquêteurs.<sup>33</sup>

Il est important de se rappeler que la consultation des utilisateurs donne lieu à de meilleures données, et pas nécessairement plus de données. L'établissement des priorités est important et la participation des utilisateurs finaux aux premières étapes de la réforme peut aider les gouvernements à déterminer les champs de données les plus essentiels pour la publication.

### Rendre les données sur les contrats exploitables

L'utilisation des données repose sur l'accès des utilisateurs à des données utilisables et exploitables. Cela nécessite souvent la traduction des données

brutes sur les contrats en de nouveaux formats qui permettent de mieux comprendre différents publics. L'établissement et le suivi des indicateurs de performance clés, par exemple, peuvent permettre aux utilisateurs de mesurer les progrès réalisés sur des résultats précis. Les indicateurs possibles incluent le pourcentage de nouveaux fournisseurs ayant fait une soumission, le pourcentage total des économies réalisées et le pourcentage de contrats exécutés dans les délais prescrits. De nombreuses ressources pertinentes existent déjà. Le PGO a préparé une liste d'indicateurs correspondant à l'utilisation finale des données sur les contrats,<sup>34</sup> ainsi que des conseils sur la meilleure manière de les relier aux données dans le format NDPMO.<sup>35</sup> Le PGO a également élaboré des guides de l'utilisateur,<sup>36</sup> un répertoire des outils<sup>37</sup> ainsi qu'un nouvel outil de collecte et d'analyse des données NDPMO.<sup>38</sup>

Afin d'aborder la question d'intégrité publique en particulier, l'intégration de systèmes d'alerte rouge peut également rendre les données plus exploitables pour les utilisateurs. Ces outils, tels que ceux mis au point par Development Gateway en collaboration avec le PGO, peuvent permettre de détecter les risques de corruption au moyen de données d'approvisionnement brutes.<sup>39</sup> À titre d'exemple, depuis fin octobre 2018, le service public de l'Ukraine procède à une vérification automatique des offres dans le système d'approvisionnement en ligne, en se basant sur 35 indicateurs de risque.<sup>40</sup> L'intégration de ce type d'outils dans les systèmes existants est beaucoup plus facile lorsque les données d'approvisionnement sous-jacentes se présentent déjà dans un format normalisé tel que celui de la NDPMO. Les signaux d'alarme sont également plus utiles si les données sont mises à jour de manière proactive (et régulière). Sans un engagement en vue d'une mise à jour rapide, l'analyse sera difficile.



## **Rendre les données interexploitables**

Un autre moyen important de rendre les données sur les approvisionnements plus exploitables consiste à les associer à des secteurs gouvernementaux clés. Par exemple, les données relatives aux contractants sont plus utiles lorsqu'elles sont liées à des registres de propriété effective ou à des portails qui suivent les grands projets d'infrastructure. De même, les données concernant les dépenses relatives aux contrats dressent un portrait plus complet lorsqu'elles sont liées aux données budgétaires et aux dépenses réelles du gouvernement.<sup>41</sup> Comme le reconnaît l'OCP (Open Contracting Partnership – Partenariat pour des contrats ouverts), c'est pour cette raison que l'utilisation d'identificateurs uniques dans les données d'approvisionnement (telles qu'elles sont incluses dans le système de la NDPMO) est absolument essentielle.<sup>42</sup>

## **Recueillir les rétroactions et fermer les boucles de rétroaction**

Les gouvernements doivent établir des mécanismes de rétroaction clairs et des possibilités pour le public d'agir sur les données d'approvisionnement divulguées, par exemple en déposant des plaintes, en signalant les irrégularités ou en proposant des améliorations. Idéalement, ces mécanismes seraient institutionnalisés et permettraient une interaction entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé, aussi bien au sein des secteurs qu'entre ceux-ci. Il est peut-être encore plus important de noter que les gouvernements doivent fermer la boucle de rétroaction en répondant aux rétroactions reçues et en y donnant suite. Un contrôle efficace et une participation continue des utilisateurs exigent que les organismes de surveillance tiennent les fonctionnaires responsables au moyen de sanctions ou d'autres amendes en réponse à un comportement inapproprié. La plate-forme DoZorro mise en évidence dans l'encadré à la page suivante constitue un exemple de plateforme qui encourage l'utilisation de données sur les contrats ouverts pour obtenir des résultats.



#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Renforcer l'autonomie des citoyens en tant que chiens de garde en Ukraine

Après le lancement réussi de la plateforme d'approvisionnement électronique ProZorro en 2015, l'Ukraine a lancé DoZorro en novembre 2016 dans le cadre de son plan d'action du PGO pour 2016-2018.<sup>43</sup> DoZorro est une plateforme de surveillance des marchés publics qui permet aux citoyens de soumettre leur rétroaction, notamment en signalant d'éventuelles irrégularités et les infractions dans le secteur des marchés publics. Selon le gouvernement, plus de 700 000 utilisateurs ont visité le site Web depuis son lancement et ont signalé près de 74 000 préoccupations, dont 20 000 concernaient des infractions réelles aux règles et principes des marchés publics.<sup>44</sup>

Surtout, le gouvernement a pris des mesures concrètes pour donner suite à la rétroaction des citoyens, notamment en lançant des appels aux organes de contrôle, en modifiant les offres et en ouvrant des enquêtes formelles.<sup>45</sup> Ainsi, le gouvernement a créé un environnement favorable pour répondre aux plaintes des utilisateurs. Aujourd'hui, un groupe de surveillance récemment formé s'efforce actuellement à concevoir des politiques qui améliorent davantage la rapidité et l'efficacité du processus d'application. Parallèlement, l'organisation Transparency International en Ukraine effectue des progrès sur l'utilisation d'outils technologiques basés sur l'intelligence artificielle qui révèlent le potentiel de l'automatisation de la surveillance des risques d'infraction.

.....  
Photographie du Cabinet des ministres de l'Ukraine



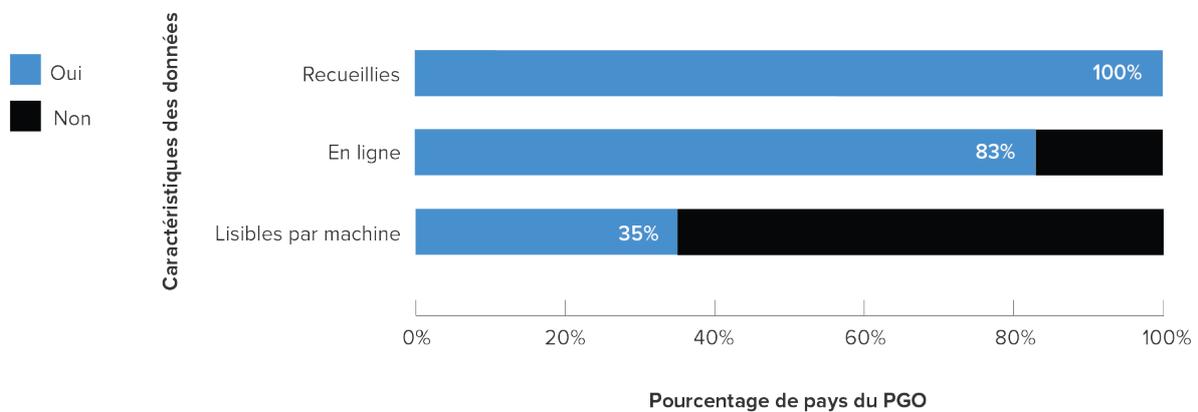
## Divulguer des données de meilleure qualité sur les contrats

La facilité d'utilisation des données sur les contrats en ligne constitue un obstacle contraignant. Pour obtenir des résultats grâce à la publication des données sur les contrats, il est important de s'assurer que ces données sont utilisables. Selon le Baromètre des données ouvertes de la Web Fondation, les pays du PGO obtiennent de bons résultats en ce qui concerne la collecte et la divulgation d'informations sur les contrats. Ces résultats sont moindres en ce qui concerne la facilité d'utilisation des données, telles que la rapidité et la lisibilité par machine. Comme le montre la figure 4 ci-dessous, tous les pays PGO recueillent actuellement des informations sur les contrats. Plus de quatre pays du PGO sur cinq publient ces informations

en ligne, quel que soit leur format. Cependant, environ un tiers seulement des pays du PGO publient des informations sur les contrats dans un format lisible par machine, ce qui faciliterait leur utilisation.

Le caractère exhaustif de l'information est également essentiel. Bien que l'exhaustivité des informations sur les contrats soit difficile à mesurer, il s'agit d'un indicateur clé de la qualité de l'information. Certaines mesures peuvent être prises pour s'assurer que des règles et un processus sont en place pour veiller à ce que la divulgation reste la norme. Les « Principes de transparence commerciale dans l'attribution des contrats publics » peuvent constituer un point de départ marquant.<sup>46</sup> (voir l'encadré « Directives et normes : principes de transparence commerciale dans l'attribution des contrats publics » à la page suivante.)

**FIGURE 4. La plupart des pays OGP publient des données sur les contrats, mais la lisibilité par machine reste un défi**



Source: Baromètre des données ouvertes, 4e édition et édition Leaders, 2017-2018.<sup>47</sup> (n = 65)

## Principes de transparence commerciale dans l'attribution des contrats publics<sup>48</sup>



"Métro de Buenos Aires" Photographie de Hernán Piñera, Flickr

### Transparence par conception

1. Les contrats du secteur public doivent faire preuve de transparence et d'efficacité.
2. La publication complète du contrat doit être la norme.
3. Les renseignements nécessaires pour vérifier la rentabilité doivent être divulgués.

### Exceptions dans l'intérêt du public

4. Les renseignements ne doivent être caviardés que pour des raisons de sensibilité commerciale lorsque l'intérêt du public à ne pas divulguer des renseignements l'emporte sur le besoin de les divulguer.
5. Le critère de l'intérêt public devrait tenir compte de l'ensemble des avantages économiques du partage d'informations commerciales, ainsi que des arguments en faveur de la responsabilité et du droit du public à l'information.
6. Le motif du caviardage doit clairement être indiqué.
7. Les gouvernements doivent fournir aux

entités publiques, aux organismes et aux entreprises des directives claires sur la publication des contrats et sur les cas où des informations peuvent être exemptées de l'obligation de publication pour des raisons de sensibilité commerciale.

### Un processus clair et rigoureux

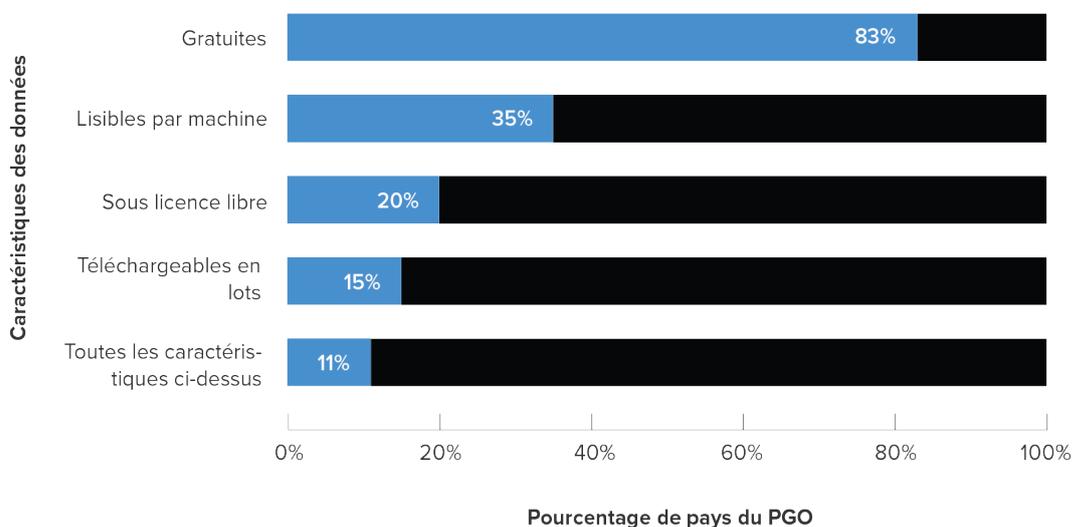
8. Lorsque le caviardage est potentiellement autorisé, il devrait exister un processus clair permettant de déterminer les sections caviardées, les raisons de ce processus, la durée et les procédures d'appel.
9. Un système garantissant que les contrats et les informations sur les contrats sont divulgués dans la pratique doit être mis en place.
10. Lorsque des dérogations à la divulgation des informations sont accordées pour des raisons de sensibilité commerciale, cela devrait constituer un motif pour un examen plus rigoureux au moyen d'autres mécanismes de surveillance.



Des améliorations importantes sont possibles pour d'autres aspects clés des données ouvertes. Outre la lisibilité par machine, d'autres éléments importants des données ouvertes, tels qu'ils sont présentés dans la définition ouverte énoncée par Open Knowledge International, sont :<sup>49</sup> les données doivent être gratuites, téléchargeables en une seule fois et sous licence libre. La figure 5 ci-dessous montre le niveau de rendement des pays du PGO en ce qui concerne ces mesures pour ce qui est de la divulgation des données sur les contrats. L'analyse démontre que le coût des données ne constitue pas un problème généralisé. Au contraire, les problèmes de licences ouvertes et de téléchargements en masse sont beaucoup plus courants. La barre la plus en dessous du graphique montre que seulement environ un pays PGO sur dix respecte toutes ces exigences clés en matière de données ouvertes. Selon cette définition, le baromètre des données ouvertes indique que seuls sept pays du PGO divulguent des données sur les contrats ouverts.

En ce qui concerne la couverture des données, il est possible d'élargir la portée au-delà de l'approvisionnement. Bien que les pays doivent s'efforcer davantage de couvrir l'ensemble des contrats publics, y compris les biens, les services et les infrastructures, ils devront également ouvrir leurs contrats aux partenariats public-privé et aux concessions ou licences de grande envergure, y compris les contrats pétroliers et gaziers (conformément à l'Initiative pour la transparence des industries extractives).

**FIGURE 5. Peu de pays PGO respectent les éléments clés de la divulgation de données ouvertes en ce qui concerne les contrats**



Source: Baromètre des données ouvertes, 4e édition et édition Leaders, 2017-2018.<sup>50</sup> (n = 65)

---

# Autonomisation des femmes au moyen de processus ouverts d'octroi de contrats

Les femmes sont largement exclues des processus d'approvisionnement public. Bien que les marchés publics représentent 15 % du PIB mondial, le Centre du commerce international (CCI) estime que les entrepreneuses ne décrochent que 1 % des contrats publics mondiaux.<sup>51</sup> Le CCI indique que l'accès limité aux informations sur les offres, le manque de compréhension des procédures et la difficulté à répondre aux exigences constituent des obstacles importants pour les entrepreneuses.<sup>52</sup> La politique en matière d'approvisionnement public représente donc un outil important que les gouvernements peuvent utiliser pour activement promouvoir l'égalité entre les sexes.

Une plus grande participation des femmes à l'approvisionnement public représente une bonne décision sur le plan financier. L'élargissement de l'accès des femmes aux marchés publics peut avoir des retombées importantes sur l'économie. Par exemple, les entrepreneuses réinvestissent jusqu'à 90 % de leurs revenus dans leur famille et leur communauté, contre 35 % pour les hommes, ce qui justifie le rôle des entreprises gérées par des femmes en tant que moteur important de la croissance.<sup>53</sup> Les entreprises appartenant à des femmes ont également tendance à employer plus de femmes que d'hommes (40 % de ces entreprises emploient en majorité des femmes).<sup>54</sup> Par ailleurs, l'inclusion des femmes dans le processus d'octroi de contrats peut influencer la mise en œuvre d'un projet, en particulier dans les situations où les femmes sont touchées de manière disproportionnée, comme le déplacement.<sup>55</sup>

## BON À SAVOIR

### Définir les « entreprises appartenant à des femmes »

Bien que les définitions varient d'un contexte à l'autre, il est essentiel que celles-ci mettent en relief le fait que l'entreprise appartient directement à une femme, ainsi que le fait qu'elle la dirige au quotidien. Par exemple, aux États-Unis, une petite entreprise appartenant à une femme est définie comme une entreprise dont 1) la part représentée et contrôlée par une ou plusieurs femmes propriétaires de citoyenneté américaine est d'au moins 51 % et 2) des femmes s'occupent de la gestion quotidienne des opérations et prennent des décisions à long terme. Les définitions devraient également être uniformes dans tous les organismes gouvernementaux afin de garantir la pertinence des données recueillies.



## Comment démarrer : collecte et divulgation de données et participation des citoyens

### Collecte et divulgation de données

Il existe un manque général de données sur les contrats ventilés selon le sexe,<sup>56</sup> ce qui peut rendre difficile la détermination du degré d'efficacité avec lequel les entreprises appartenant à des femmes participent au processus d'octroi de contrats du secteur public. En conséquence, l'une des premières étapes les plus importantes consiste à recueillir et à divulguer de meilleures données concernant les entreprises appartenant à des femmes. (Voir l'encadré « Bon à savoir : Définir les entreprises appartenant à des femmes » pour les définitions.) Les données sur les questions fondamentales ci-dessous constitueraient une base de référence importante et permettraient d'évaluer l'ampleur du problème :

- Combien d'entreprises appartenant à des femmes sont établies dans le pays ou la région?
- Combien d'entreprises appartenant à des femmes sont enregistrées comme fournisseur du gouvernement?
- Combien d'entreprises appartenant à des femmes soumettent des offres pour des contrats gouvernementaux?
- Combien d'entreprises appartenant à des femmes reçoivent des contrats?
- Quel pourcentage des dépenses d'approvisionnement est attribué aux entreprises appartenant à des femmes?
- Combien d'entreprises appartenant à des femmes sont préqualifiées pour être inscrites sur les listes de fournisseurs accrédités?<sup>57</sup>



### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Contrats inclusifs à Elgeyo-Marakwet, Kenya

Bien que le programme du Kenya relatif à l'accès aux marchés publics (AGPO)<sup>58</sup> exige que 30 % des marchés publics soient octroyés aux femmes, aux jeunes et aux personnes handicapées, ces groupes rencontrent toujours des obstacles importants (concernant le financement et l'expertise) dans ce secteur. Malheureusement, les entrepreneurs véreux en ont profité en ayant recours à des mandataires pour tirer profit de la politique du programme AGPO.<sup>59</sup>

Pour résoudre ces problèmes, dans le cadre de son premier plan d'action pour le PGO en 2017, le gouvernement du comté a organisé une formation destinée aux groupes d'intérêts spéciaux, y compris les femmes, les jeunes et les personnes handicapées, sur la manière d'accéder aux marchés publics. Ce travail se poursuit dans le plan d'action en cours 2018-2020, dans lequel le gouvernement s'engage à mettre en œuvre plusieurs politiques visant à impliquer davantage le public dans le processus d'octroi de contrats et, en particulier, à lutter contre les abus du programme AGPO afin que des groupes d'intérêts spéciaux puissent tirer pleinement parti des occasions de marché.

.....  
Photographie d'Elgeyo-Marakwet du Partenariat pour Gouvernement Ouvert



Bien que la ventilation des données sur les contrats des entreprises appartenant à des femmes soit une première étape fondamentale, une décomposition plus poussée de ces données fournirait des renseignements supplémentaires. Par exemple, désagréger les entreprises appartenant à des femmes par nouvelles entreprises par opposition aux entreprises existantes ou selon le statut minoritaire ou de groupe protégé pourrait permettre de mesurer le succès des efforts de sensibilisation ciblés au fil du temps. De même, il serait utile d'assurer le suivi, la qualité de la mise en œuvre, ainsi que la répartition des contrats principaux par rapport aux contrats de sous-traitance octroyés à des femmes. (Voir « Leçons à tirer des réformateurs : Octroi des contrats inclusifs à Elgeyo-Marakwet, Kenya » à la page précédente pour un exemple de pratiques du PGO.)

### **Susciter la participation des citoyens pour concevoir des politiques tenant compte des sexes**

Au-delà de la divulgation de données sur la participation des entreprises appartenant à des femmes à l'approvisionnement public, les gouvernements pourraient impliquer les groupes de femmes entrepreneuses et la société civile en général dans l'élaboration de politiques d'octroi des contrats qui tiennent compte des sexes. Les gouvernements sont en mesure de mettre en œuvre diverses réformes pour remédier au faible niveau

de participation des femmes dans les marchés publics, comme l'établissement d'objectifs ou de cibles obligatoires, l'instauration de préférences pour les entreprises appartenant à des femmes ou la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités. Quelle que soit la politique adoptée, les gouvernements doivent collaborer activement avec la société civile, les groupes de femmes d'affaires en particulier, afin de s'assurer que les politiques tiennent compte des défis particuliers rencontrés par les entrepreneuses lorsqu'elles tentent d'accéder aux marchés publics.

Étant donné que l'accès limité à l'information est un obstacle majeur pour les entrepreneuses, les gouvernements pourraient également consacrer des ressources à la sensibilisation aux occasions de marchés et aux instructions sur les procédures de présentation des offres. Bien que ces informations puissent être disponibles en ligne sur des plateformes d'octroi de contrats publics, le partage d'informations directement avec des organisations professionnelles de femmes et d'autres associations peut être un moyen plus efficace pour surmonter les obstacles fréquemment rencontrés, comme l'absence d'accès à Internet. (Voir « Leçons tirées des réformateurs : Octroi des contrats inclusifs à Elgeyo-Marakwet, Kenya » et « Leçons tirées des réformateurs : Utilisation de données sur les entreprises appartenant à des femmes en Albanie », pour des exemples de pratiques du PGO.)



“Une réunion des défenseurs des entreprises appartenant à des femmes se réunit pour discuter des progrès réalisés en matière de contrats ouverts.” Photographie de l'Institut des sciences albanais

#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Utilisation des données sur les entreprises appartenant à des femmes en Albanie

En 2016, l'Institut albanais des sciences (AIS), l'une des organisations de la société civile mobilisées dans le processus du PGO en Albanie, a mené une étude utilisant des données sur les entreprises appartenant à des femmes. D'après cette étude :

- Les entreprises appartenant à des femmes en Albanie reçoivent 5 % des contrats municipaux, soit seulement 3,2 % de l'ensemble de l'approvisionnement municipal;
- Les contrats attribués aux entrepreneuses ont tendance à être plus rentables;
- Les grandes municipalités attribuent principalement des contrats de moindre valeur à des entreprises appartenant à des femmes;
- Onze municipalités n'ont octroyé aucun contrat à des entrepreneuses.

En mars 2017, l'AIS a organisé un débat public avec la participation des experts des gouvernements et de la société civile sur les moyens de relever les défis auxquels sont confrontées les entreprises appartenant à des femmes et de débattre d'une série de nouvelles initiatives gouvernementales axées sur le soutien aux entrepreneuses. Ainsi, l'analyse des données accessibles au public sur les entreprises appartenant à des femmes a établi des bases de référence importantes, permis aux parties prenantes de suivre le rendement des institutions gouvernementales individuelles et faciliter une discussion plus éclairée sur les moyens d'accroître la participation des femmes aux marchés publics.<sup>62</sup>

## Endnotes

- <sup>1</sup> Open Contracting Partnership (OCP), “Why Open Contracting is Essential to Open Government,” (2015), [https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/01/OCP2015\\_Brief-OpenContracting-OGP.pdf](https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/01/OCP2015_Brief-OpenContracting-OGP.pdf).
- <sup>2</sup> Lucas Amin, “Making the Case for Open Contracting in Healthcare Procurement,” (Transparency International, January 2017), [http://ti-health.org/wp-content/uploads/2017/01/Making\\_The\\_Case\\_for\\_Open\\_Contracting\\_TI\\_PHP\\_Web.pdf](http://ti-health.org/wp-content/uploads/2017/01/Making_The_Case_for_Open_Contracting_TI_PHP_Web.pdf).
- <sup>3</sup> OCP, “Why Open Contracting is Essential to Open Government.”
- <sup>4</sup> UN Office on Drugs and Crime, “Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances,” (2013), [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook\\_on\\_anti-corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_and\\_the\\_management\\_of\\_public\\_finances.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf).
- <sup>5</sup> Amin, “Making the Case for Open Contracting in Healthcare Procurement.”
- <sup>6</sup> M Fazekas and G Kocsis, Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data (Government Transparency Institute, 2015), <http://www.govtransparency.eu/index.php/2017/08/28/uncovering-high-level-corruption-cross-national-corruption-proxies-using-government-contracting-data/>.
- <sup>7</sup> OCP, “Why Open Contracting” (2019), <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/#what-is-open-contracting>.
- <sup>8</sup> OCP, “Idiot’s Guide to Looting Public Procurement and Getting Rich Quickly” (2018), <https://www.open-contracting.org/resources/idiotsguide/>.
- <sup>9</sup> Katherine Wikrent, “Red Flags for Integrity: Giving the Green Light to Open Data Solutions” (OCP, 30 Nov. 2016), <https://www.open-contracting.org/2016/11/30/red-flags-in-integrity-giving-green-light-open-data-solutions/>.
- <sup>10</sup> OCP, “Why Open Contracting.”
- <sup>11</sup> Stephen Knack et al., “Deterring Kickbacks and Encouraging Entry in Public Procurement Markets,” Policy Research Working Paper 8078 (World Bank Group, May 2017), <http://documents.worldbank.org/curated/en/817871496169519447/pdf/WPS8078.pdf>.
- <sup>12</sup> Karolis Granickas, “Learning insights: The latest impacts emerging from Ukraine’s Prozorro reforms” (OCP, 12 Jan. 2018), <https://www.open-contracting.org/2018/01/12/learning-insights-latest-impacts-emerging-ukraines-prozorro-reforms/>.
- <sup>13</sup> OGP, The Skeptic’s Guide to Open Government (2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/SKEPTICS-GUIDE\\_20180710.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/SKEPTICS-GUIDE_20180710.pdf).
- <sup>14</sup> OGP, The Skeptic’s Guide to Open Government
- <sup>15</sup> Sophie Brown and Georg Neumann, “The deals behind the meals, How open contracting helped fix Colombia’s biggest school meal program” (Open Contracting Stories, 9 Apr. 2018), <https://medium.com/open-contracting-stories/the-deals-behind-the-meals-c4592e9466a2>.
- <sup>16</sup> G20 Anti-Corruption Open Data Principles (G20, 2015), <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.
- <sup>17</sup> G20 Principles for Promoting Integrity in Public Procurement (G20, 2015), <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/02/G20-PRINCIPLES-FOR-PROMOTING-INTEGRITY-IN-PUBLIC-PROCUREMENT.pdf>.
- <sup>18</sup> OCP, “Pledge to make public contracting ‘open by default’ major step in fighting corruption” (12 May 2016), <https://www.open-contracting.org/news/pledge-make-public-contracting-open-default-major-step-fighting-corruption/>.
- <sup>19</sup> Contracting 5, Contracting 5 Draft Declaration (Dec. 2016), <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/12/C5declaration.pdf>.
- <sup>20</sup> OGP, Paris Declaration for Open Government, Collective Actions to Accelerate Open Government, (9 Dec. 2016), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paris-Declaration-for-Open-Government\\_collective-actions.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paris-Declaration-for-Open-Government_collective-actions.pdf).
- <sup>21</sup> OCP, Open Contracting Data Standard, ver. 1.1, (31 May, 2017), <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>.
- <sup>22</sup> OCP, “Worldwide” (accessed 30 Oct. 2018), <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/worldwide>.
- <sup>23</sup> OCP, “Impact Stories” (2019), <https://www.open-contracting.org/impact-stories/>.
- <sup>24</sup> OGP, “Commitment 02 Open Contracting (Nigeria)” (2017), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/02-open-contracting-nigeria>.
- <sup>25</sup> This is as of the end of 2018. Commitments related to procurement/licensing are only considered to be open contracting commitments if they are also relevant to open government, i.e. relevant to the OGP values of access to information, civic participation, or public accountability.
- <sup>26</sup> OGP, “Open Contracting Commitments Fact Sheet” (Nov. 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Fact-Sheet\\_Open-Contracting\\_November2018.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Fact-Sheet_Open-Contracting_November2018.pdf).
- <sup>27</sup> Please note that the IRM carries out this assessment after the end of the action plan cycle and first began measuring this variable in 2016. For this reason, the sample size

here is smaller than the overall pool of open contracting commitments.

- <sup>28</sup> For more details about these indicators and how they are measured, please see the methodology document published by the World Justice Project for the Rule of Law Index, available here: [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex2017-2018\\_Variables\\_FINAL.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex2017-2018_Variables_FINAL.pdf).
- <sup>29</sup> This information is derived using the “Open Data” tag in the OGP Commitment Database. For more information about this tag and others referenced in this report, please see the method chapter.
- <sup>30</sup> IMF, Making Public Investment More Efficient (11 Jun. 2015), <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>.
- <sup>31</sup> CoST Infrastructure Transparency Initiative, CoST and the Open Government Partnership, Guidance Note (Jul. 2018), <http://infrastructuretransparency.org/wp-content/uploads/2018/07/Guidance-Note-1-Web.pdf>.
- <sup>32</sup> Tim Davies, “Open Data in Developing Countries - Emerging Insights from Phase I,” Open Data in Developing Countries Working Papers (Berlin, Germany: The World Wide Web Foundation, 2014), <http://bit.ly/1Lnebpj>.
- <sup>33</sup> OGP, “Commitment 32. Spending Transparency,” <https://www.opengovpartnership.org/32-spending-transparency>.
- <sup>34</sup> OCP, “Use case guide: Indicators linked to OCDS #public,” [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1j-Y0k-tZiOyhZzi-2GSabBCnzx6fF5lv8h1KYwi\\_Q9GM/edit#gid=612001000](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1j-Y0k-tZiOyhZzi-2GSabBCnzx6fF5lv8h1KYwi_Q9GM/edit#gid=612001000).
- <sup>35</sup> OCP, Using it, not losing it, over procurement data: Linking public procurement indicators to OCDS, [https://docs.google.com/document/d/1HeEXYWXQnQn\\_6OBS1llu-CUR4lyELVXVqMfb1trXoD8/edit#](https://docs.google.com/document/d/1HeEXYWXQnQn_6OBS1llu-CUR4lyELVXVqMfb1trXoD8/edit#).
- <sup>36</sup> Lindsey Marchessault and Maria Esther Cervantes, “Analyze and visualize open contracting data: 2 new manuals” (OCP, 24 Sept. 2018), <https://www.open-contracting.org/2018/09/24/analyze-and-visualize-open-contracting-data-2-new-manuals/>.
- <sup>37</sup> The tools directory is available via Airtable at: <https://airtable.com/shrzycSNYRcmVOWSZ/tblhHNGcDXuievZ74?-blocks=hide>.
- <sup>38</sup> The OCDS Kingfisher Tool is available here: <https://ocdskingfisher.readthedocs.io/en/latest/>.
- <sup>39</sup> OCP and Development Gateway, Red flags for integrity: Giving the green light to open data solutions (2016), <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/11/OCP2016-Red-flags-for-integrityshared.pdf>.
- <sup>40</sup> Transparency International Ukraine, “DoZorro Artificial Intelligence to Find Violations in ProZorro: How It Works,” (2 Nov. 2018), <https://ti-ukraine.org/en/news/dozorro-artificial-intelligence-to-find-violations-in-prozorro-how-it-works/>.
- <sup>41</sup> See this study from Paraguay for an example of how open contracting is being used to compare planned and actual spending: <https://www.open-contracting.org/2019/02/22/a-case-study-on-how-paraguay-could-save-millions-by-reducing-late-payments-in-public-procurement/>.
- <sup>42</sup> OCP, Using it, not losing it, over procurement data.
- <sup>43</sup> OGP, “Commitment 08 Open Public Procurement” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/08-open-public-procurement>.
- <sup>44</sup> Email correspondence from Nataliia Oksha, Secretary of the OGP Coordinating Council and Deputy Director of the Department of Information and Communication, Government of Ukraine. Received by the Report team on 29 Mar. 2019.
- <sup>45</sup> Granickas, “Learning insights, the latest impacts emerging from Ukraine’s Prozorro reforms.”
- <sup>46</sup> Center for Global Development: The Commercial Transparency in Public Contracts Working Group, Principles on Commercial Transparency in Public Contracts, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/contract-transparency-principles-cgd.pdf>.
- <sup>47</sup> The graph is built using the latest data for each OGP country, either from the Leaders Edition (published in 2018) or the 4th Edition (published in 2017). For consistency, 4th edition scores were adjusted to match the method used in the Leaders Edition.
- <sup>48</sup> Guidance and standards are taken from Center for Global Development, The Commercial Transparency in Public Contracts Working Group, Principles on Commercial Transparency in Public Contracts.
- <sup>49</sup> Open Definition 2.1 is available at: <https://www.opendefinition.org/od/2.1/en>.
- <sup>50</sup> The graph is built using the latest data for each OGP country, either from the Leaders Edition (published in 2018) or the 4th Edition (published in 2017). For consistency, 4th edition scores were adjusted to match the method used in the Leaders Edition.
- <sup>51</sup> Keris Chin, Empowering Women Through Public Procurement (International Trade Centre, 2014), <http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Women%20procurement%20guide-final-web.pdf>.
- <sup>52</sup> Chin, Empowering Women Through Public Procurement.
- <sup>53</sup> Clinton Global Initiative, “Empowering Girls & Women,” <http://www.un.org/en/ecosoc/phlntrpy/notes/clinton.pdf>.
- <sup>54</sup> Chin, Empowering Women Through Public Procurement.
- <sup>55</sup> Hera Hussain (Senior Advocacy Manager, Open Con-



tracting Partnership), email to Report team, 1 Mar. 2019.

<sup>56</sup> Chin, Empowering Women Through Public Procurement.

<sup>57</sup> Chin, Empowering Women Through Public Procurement.

<sup>58</sup> The AGPO program is found here: <https://agpo.go.ke/pages/about-agpo>.

<sup>59</sup> OGP, “01 Transparent public procurement” (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/01-transparent-public-procurement>.

<sup>60</sup> For more details about these indicators and how they are measured, please see the methodology document published by the World Justice Project for the Rule of Law Index, available here: [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex2017-2018\\_Variables\\_FINAL.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex2017-2018_Variables_FINAL.pdf).

<sup>61</sup> Note that these categories are not mutually exclusive, i.e., a commitment can be relevant to multiple core values of OGP. This graph does not include commitments from non-IRM-assessed action plans.

<sup>62</sup> OCP, “Using open data to boost business opportunities for women in Albania” (7 Mar. 2018), <https://medium.com/opencontracting/using-open-data-to-boost-business-opportunities-for-women-in-albania-473296de4f27>.

Rapport mondial du PGO

Initiatives de lutte contre la corruption

# Propriété effective

---

# Principaux éléments

La transparence en matière de propriété effective représente désormais un moyen essentiel de lutter contre la corruption, d'enrayer les flux financiers illicites et de lutter contre l'évasion fiscale. En réponse, des gouvernements variés comme le Danemark, le Kenya, le Nigéria et le Royaume-Uni se sont engagés à publier des informations sur la propriété effective.<sup>1</sup> Cependant, comparés aux membres plus importants du PGO, très peu parmi ces pays ont pris des engagements à ce jour. À l'avenir, les nouveaux engagements en matière de propriété effective devront pouvoir résoudre quatre problèmes clés :

- **Le renforcement des exigences en matière de divulgation.** Il est fondamental de renforcer les exigences légales et réglementaires sous-jacentes relatives à la divulgation de différents types de propriété dans divers mécanismes juridiques pour assurer des processus plus efficaces et transparents.
- **L'amélioration de l'interexploitabilité de l'information.** L'application de normes communes telles que la norme de données sur la propriété effective et la liaison des informations sur la propriété avec d'autres domaines politiques peuvent permettre de faire le suivi de l'argent et des actifs de différents secteurs et juridictions.
- **La vérification des informations enregistrées.** Les données ouvertes sur la propriété effective, combinées à des systèmes de vérification robustes, permettent d'assurer des données précises et utilisables.
- **La participation des citoyens au suivi et à la responsabilisation.** Des canaux de responsabilisation informels et formels permettent aux citoyens d'utiliser activement les données relatives à la propriété pour déceler des réseaux de corruption.



La création d'entreprises est un moyen simple et efficace pour dissimuler une identité. Dans la plupart des pays, une entreprise peut être créée sans divulguer l'identité de la personne qui contrôle ou tire profit de l'activité, c'est-à-dire du propriétaire effectif. Les criminels peuvent assigner des actionnaires « désignés » afin que ceux-ci figurent sur des documents officiels, désigner d'autres entités juridiques comme « propriétaires », créant ainsi une chaîne d'entreprises, souvent transfrontalières, qu'il est difficile pour les enquêteurs de localiser. Par exemple, il a fallu deux ans et demi aux autorités pour rassembler suffisamment de preuves de détournement de fonds contre l'ancien banquier Kazakh, Mukhtar Ablyazov,<sup>2</sup> qui avait utilisé une chaîne de huit entreprises pour dissimuler ses crimes.

Les entreprises anonymes sont souvent utilisées pour masquer la corruption. Selon la Banque mondiale, environ 70 % des cas de corruption les plus importants enregistrés entre 1980 et 2010 concernaient des sociétés anonymes.<sup>3</sup> Aux États-Unis seulement, les autorités ont estimé que 300 milliards de dollars US étaient générés chaque année sous forme de revenus illicites et d'activités non assujetties à l'impôt sur le revenu, principalement en raison de l'abus de structures d'entreprises.<sup>4</sup> Ces structures peuvent également être utilisées pour dissimuler des rapports illicites entre des représentants du gouvernement et des entreprises qui participent aux processus lucratifs d'approvisionnement public. D'après les estimations, les gouvernements à l'échelle mondiale dépensent chaque année 9,5 billions de dollars US dans les processus d'approvisionnement public et 25 % de cette somme pourraient être perdus à cause de la corruption ou de la fraude.<sup>5</sup>

Des structures d'entreprise complexes sont également utilisées pour l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent. Comme l'illustrent les Panama<sup>6</sup> Papers et les Paradise Papers,<sup>7</sup> des structures d'entreprise complexes permettent aux particuliers de transférer des fonds d'un pays à l'autre sans alerter les autorités fiscales. De telles structures peuvent être utilisées pour

blanchir de l'argent de source illicite ou réduire le fardeau fiscal de l'entreprise. En ce qui concerne les secteurs pétrolier, gazier et minier, la perte de ces recettes fiscales pour un pays peut rapidement augmenter. Selon les estimations, 1 billion de dollars US en recettes fiscales perdues sont détournés de pays en développement au moyen de sociétés fictives qui dissimulent leurs propriétaires effectifs.<sup>8</sup> (Voir « Bon à savoir Propriété de l'entreprise 101 » à la page suivante pour les définitions.)

## BON À SAVOIR

### Propriété de l'entreprise 101



“Entre 2010 et 2014, des criminels russes ont utilisé la Deutsche Bank pour transférer de l'argent dans le système financier occidental. L'argent impliqué pourrait atteindre 80 milliards de dollars, estiment les détectives.” Photographie de Deutsche Bank

#### Qu'est-ce qu'un « propriétaire réel » (ou propriétaire effectif)?

Un propriétaire réel est la personne (ou les personnes) qui possède(nt), contrôle(nt) ou bénéficie(nt) ultimement d'une entité (ou de toute autre forme de mécanisme juridique). Il convient de noter que le propriétaire réel peut différer du propriétaire légal de la société, c'est-à-dire de la personne physique ou morale qui détient directement l'entité. Bien que les deux puissent être identiques, ils peuvent également différer dans le cas d'une petite entreprise comprenant un seul propriétaire. En réalité, dans le cas de structures d'entreprise complexes et opaques, les propriétaires légaux sont souvent des entreprises ou des individus avec peu de contrôle effectif. Dans ces cas, un ensemble de propriétaires légaux peut dissimuler le propriétaire réel, c'est-à-

dire l'individu au bout de la chaîne, celui qui contrôle ultimement l'entité.

#### Qu'est-ce qu'une « société prête-nom »?

Les sociétés prête-nom sont des entités juridiques qui ne sont pas opérationnelles et ne détiennent pas d'actifs ou de personnel. Si ces structures d'entreprise ont souvent des fonctions légitimes, elles représentent également un type attrayant de société anonyme pour les blanchisseurs d'argent, qui peuvent les utiliser en combinaison avec d'autres techniques (souvent légales) pour dissimuler leur identité aux autorités gouvernementales et pour acheminer des fonds au-delà des frontières.

---

# Les arguments en faveur de la transparence relative à la propriété effective

La publication de registres contenant des renseignements sur les propriétaires réels contribue à faire la lumière sur les structures secrètes des entreprises pouvant être exploitées pour le blanchiment des produits de la corruption, la dissimulation des conflits d'intérêts, l'obtention de contrats gouvernementaux lucratifs de façon inappropriée et l'évasion fiscale. La création d'un registre ouvert, conçu et exécuté au moyen de données ouvertes constitue un outil essentiel pour permettre aux gouvernements d'atteindre divers objectifs, comme ceux présentés ci-dessous.<sup>1</sup>

La transparence relative à la propriété véritable permet d'améliorer le recouvrement des impôts en s'attaquant à l'évasion fiscale. Selon certaines estimations, les Panama Papers, qui ont révélé l'identité des véritables propriétaires de diverses sociétés prête-nom, ont permis aux autorités partout dans le monde de percevoir plus de 500 millions de dollars US d'impôts et de pénalités non payés, et à poursuivre les coupables.<sup>9</sup> Par exemple, le ministère de la Justice américain a inculpé quatre accusés liés au cabinet d'avocats impliqué dans les Panama Papers pour avoir aidé des personnes à se soustraire à l'impôt américain au moyen de sociétés prête-nom.<sup>10</sup> Les gouvernements peuvent en tirer un avantage considérable en identifiant ces fonds cachés et en prélevant des taxes. Dans le cas des pays africains, l'ONU et l'Union africaine ont estimé que les pays de tout le continent pourraient gagner 50 milliards de dollars US chaque année en endiguant les flux financiers illicites, favorisés par les sociétés prête-nom.<sup>11</sup>

Les données publiques concernant les propriétés véritables permettent aux citoyens de demander des comptes aux sociétés. Les journalistes du Mexique,<sup>12</sup> de l'Afrique du Sud<sup>13</sup> et d'ailleurs se sont servis des lois sur l'information et des données ouvertes pour dénoncer les actes répréhensibles présumés, mais

ils ne sont pas en mesure de mener à bien leur travail sans l'accès aux preuves claires de l'identité des propriétaires. Pour cette raison, il est important de posséder des renseignements sur les propriétaires réels accessibles à tous, et pas uniquement aux organismes chargés de l'application de la loi. Par exemple, en Slovaquie, les renseignements sur la propriété des entreprises publiques ont permis aux médias et aux organismes de surveillance de signaler une soumission irrégulière émanant d'une entreprise ayant obtenu de nombreux contrats gouvernementaux lucratifs, ce qui a entraîné une amende de la part du Bureau des marchés publics.

En outre, les informations publiques sur les propriétaires réels facilitent la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, conformément aux directives mondiales, régionales et nationales relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, telles que la cinquième directive antiblanchiment de l'UE.<sup>14</sup> Cela peut notamment être important dans le secteur de l'immobilier, où il est essentiel d'identifier les activités de blanchiment d'argent dans les principales capitales.<sup>15</sup>

Les registres publics de la propriété véritable sont également avantageux sur le plan financier. Une analyse coûts-avantages commandée par le ministère du Trésor du Royaume-Uni en 2002 a recommandé de mettre en place un registre public, car il est estimé (de façon prudente) que cela entraînerait des gains d'au moins 30 millions de livres sterling dans d'autres secteurs du gouvernement, dépassant de loin tous les coûts supplémentaires.<sup>16</sup> En publiant des informations pouvant être utilisées au-delà des frontières, les renseignements sur la propriété véritable peuvent également réduire les coûts pour les enquêteurs.

Les registres publics relatifs à la propriété véritable permettent également aux sociétés et aux gouvernements de s'acquitter de leurs obligations en matière de diligence raisonnable et de gestion



des risques. Pour les entreprises, les renseignements sur la propriété véritable sont utiles pour éviter d'enfreindre les réglementations existantes et de risquer des sanctions. Le sondage mondial sur la fraude menée par EY en 2016 a révélé que 91 % des dirigeants sont d'avis qu'il est important de connaître les propriétaires réels des entités avec lesquelles ils font affaire.<sup>17</sup> En ce qui concerne les gouvernements, les registres peuvent aider à mettre en application les politiques existantes (en plus des obligations internationales). Par exemple, en 2017, des agences américaines ont mené 13 actions coercitives qui ont permis de recouvrer 1,14 milliard de dollars aux

États-Unis (et environ 2,3 milliards de dollars US ont été versés à d'autres pays).<sup>18</sup> Les données sur la propriété véritable permettent également aux banques et aux institutions financières de faire preuve de diligence raisonnable plus rigoureuse à l'égard de la clientèle. Les banques sont tenues d'identifier leurs clients et leurs propriétaires réels finaux, mais elles ne sont souvent pas autorisées à se fier aux registres commerciaux des pays. (Voir l'encadré « Les entreprises se soucient de la propriété de l'entreprise » à la page suivante pour des exemples d'appui de la part du secteur privé aux informations sur la propriété véritable.)



## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Les entreprises se soucient de la propriété de l'entreprise

De nombreuses entreprises et autres entités et associations industrielles connexes estiment qu'il est dans leur intérêt de soutenir les registres de propriété véritable. Lorsque le Groupe d'action financière (GAFI) a élaboré des lignes<sup>19</sup> directrices relatives à la propriété véritable, la Fédération bancaire européenne et d'autres acteurs les ont soutenues activement lors de la consultation publique de 2010.<sup>20</sup> En 2012, la Commission européenne a également organisé une consultation au cours de laquelle les principales associations bancaires ont soutenu la tenue de registres de propriété pour les aider à mieux faire preuve de diligence raisonnable.<sup>21</sup>

Au Royaume-Uni, l'Institute of Directors,<sup>22</sup> qui représente plus de 38 000 dirigeants d'entreprise, a accueilli favorablement la décision initiale<sup>23</sup> prise par le gouvernement du Royaume-Uni en 2013 de permettre au G8 de participer à la transparence en matière de propriété véritable. L'Association nationale des agents immobiliers (qui a été renommée PropertyMark) soutenait également activement cette mesure ainsi que les actions de la coalition de la société civile en général. En outre, des entreprises et diverses associations industrielles<sup>24</sup> se sont exprimées avec force dans le cadre des consultations gouvernementales en prélude à la décision de mettre en place le registre.

Aux États-Unis, la National Association of Realtors et la Clearing House Association (une association bancaire appartenant aux plus grandes banques commerciales du monde)<sup>25</sup> ont exprimé leur soutien à la divulgation de la propriété des sociétés à responsabilité limitée (SARL) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent.

.....

Photographie de Thomas Pajot, Adobe Stock



---

# La propriété véritable dans le monde

Dans le monde entier, il existe un réel élan en faveur de la réforme de la propriété véritable. Les États membres du G8,<sup>26</sup> du G20<sup>27</sup> et de l'UE<sup>28</sup> ont convenu d'instituer des registres en 2013, 2014 et 2015, respectivement. En 2016, lors du sommet anticorruption de Londres, plusieurs pays se sont engagés à instituer des registres publics de propriété véritable (par exemple la Grande-Bretagne, l'Afghanistan, le Kenya, la France, les Pays-Bas et le Nigéria).<sup>29</sup> En plus de ces engagements, d'autres initiatives mondiales ont formulé des recommandations et émis des lignes directrices concernant la propriété véritable. Il s'agit des 154 membres du Forum mondial de l'OCDE<sup>30</sup> et des 37 membres du Groupe d'action financière (GAFI),<sup>31</sup> bien que les normes du Forum mondial et celles du GAFI n'exigent pas la publication de registres. Il convient de noter que 22 membres du GAFI et 13 des membres du G20 font également partie du partenariat du PGO.

La cinquième directive antiblanchiment de l'UE constitue un progrès majeur en faveur de la transparence relative à la propriété véritable. Bien que les pays

membres du G8 et du G20 ne se soient pas engagés à publier leurs registres en bloc, la directive exige que les membres de l'UE<sup>32</sup> fournissent un accès public à leurs registres d'ici 2020. Tous les registres doivent nommer le propriétaire réel final (UBO) et inclure les mêmes renseignements de base : nom, mois de naissance, nationalité, pays de résidence et nature/taille des intérêts détenus.<sup>33</sup> Dans l'ensemble, plusieurs pays possèdent des registres centralisés, mais très peu d'entre eux, y compris le Royaume-Uni, le Danemark et l'Ukraine, ont publié leurs registres. (Voir l'encadré « Directives et normes : Mise en œuvre de la transparence relative à la propriété véritable dans le secteur des industries extractives » pour une application précise à un secteur, et l'encadré « Leçons à tirer des réformateurs : Les efforts du Nigéria en faveur de la transparence relative à la propriété effective en matière d'approvisionnement public et dans le secteur des industries extractives » plus loin.)

## Mise en œuvre de la transparence relative à la propriété véritable dans le secteur des industries extractives



Photographie de Aphotostudio, Adobe Stock

Au plan sectoriel, des efforts sont en cours pour augmenter le nombre de pays qui s'engagent à adopter des registres publics sur la propriété véritable. Dans les secteurs des mines, du pétrole et du gaz, cette initiative se mène dans le cadre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Les cinquante pays membres de l'ITIE ont défini des « feuilles de route pour la propriété véritable ». Il s'agit de plans qui décrivent en détail les réformes nécessaires d'ici 2020 et qui doivent répondre aux exigences de l'ITIE en matière de propriété véritable. Comme condition, toutes les entreprises qui font une demande de participation ou qui en détiennent une dans un permis ou un contrat d'exploitation pétrolière, gazière ou minière dans un pays membre de l'ITIE doivent divulguer leurs propriétaires réels.<sup>34</sup> Ces informations seront ensuite publiées au moyen des rapports des pays de l'ITIE ou des registres nationaux. Cette exigence, incluse pour la

première fois dans la norme ITIE en 2016, représente une première étape importante vers la mise en place d'un registre public complet de la propriété véritable dans tous les secteurs. Les exigences de l'ITIE ont déjà permis à 20 pays de mettre en place des registres publics. Un certain nombre de pays ont pris des engagements dans leur plan d'action du PGO afin de faire avancer cette exigence avant l'échéancier pour l'ITIE.

La divulgation de la propriété véritable peut également être liée au processus d'octroi de permis afin de la lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts. Le Natural Resources Governance Institute a examiné 100 cas réels de corruption impliquant des permis d'industries extractives et a constaté que plus de la moitié concernait un propriétaire réel caché qui était une personne exposée à la corruption, soit un responsable gouvernemental ou son associé proche.<sup>35</sup>

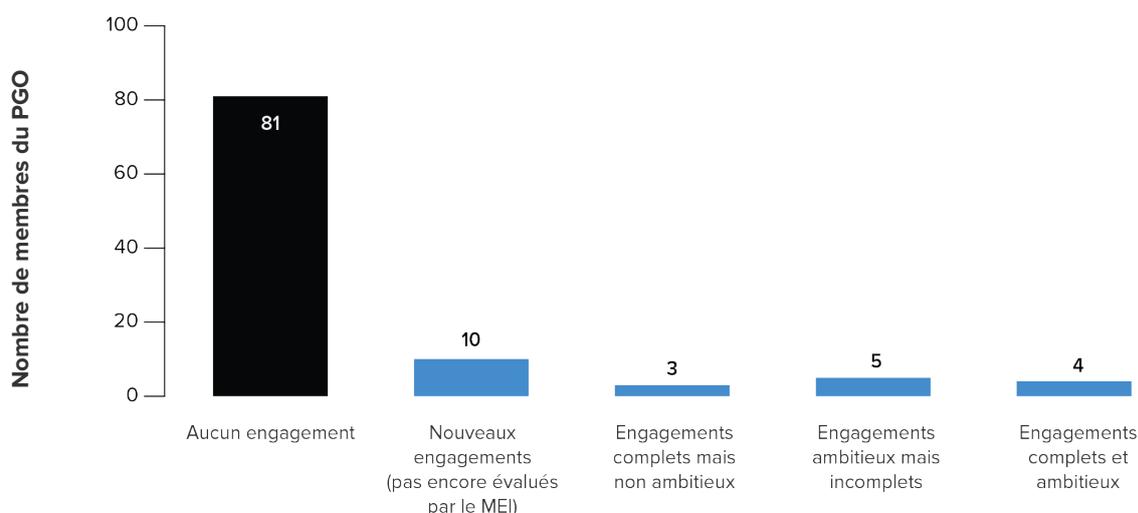


# La propriété véritable au sein du PGO

Malgré l'engouement mondial croissant autour de la propriété véritable, peu de membres du PGO ont pris des engagements pertinents. À ce jour, 22 pays

membres du PGO ont pris au total 32 engagements en matière de propriété véritable.<sup>36</sup> Comme l'illustre la figure 1, la grande majorité des membres du PGO

FIGURE 1. La plupart des membres du PGO n'ont pas pris d'engagements sur la propriété véritable



Source: Données sur les engagements du PGO, décembre 2018. (n = 99)

n'ont pris aucun engagement. Les progrès se trouvent encore à un stade précoce, car seuls quatre engagements représentent des propositions ambitieuses accompagnées de résultats concrets.

La plupart des engagements du PGO relatifs à la propriété véritable ont porté sur les registres. En particulier, les engagements actuels ont eu tendance à être axés sur deux questions :

- La mise en place de registres robustes sur la propriété véritable;<sup>37</sup>
- La publication des registres de propriété véritable de l'entreprise sous forme de données ouvertes et lisibles par machine.<sup>38</sup>

Dans la plupart des cas, ces registres<sup>39</sup> existaient, mais n'étaient pas mis à la disposition du public ou manquaient d'informations sur les propriétaires réels. Dans l'ensemble, une coalition diversifiée de réformateurs a pris des engagements en matière de propriété véritable par le biais du PGO. Par exemple, les pays ayant de tels engagements comprennent : l'Australie,

le Chili, la France, le Ghana, le Kenya, l'Ukraine et le Royaume-Uni. Certains engagements ont été axés sur la nécessité de divulguer des renseignements sur les propriétaires réels dans le cadre des contrats publics (comme en Bulgarie)<sup>40</sup> ou pour les titulaires de permis du secteur de l'extraction (comme en Indonésie et en Mongolie). Dans le cas du Ghana, le gouvernement s'est engagé à : 1) publier des informations sur les propriétaires réels de toute entité qui décroche un contrat public; et 2) élargir un registre d'entreprises existant pour développer une base de données sur la propriété véritable.

Malgré la faible participation, les engagements en matière de propriété véritable semblent prometteurs à ce jour. Sur les 12 engagements de propriété véritable évalués par le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI), cinq ont eu un « effet potentiel de transformation » et quatre ont reçu une « étoile » (les engagements étaient vérifiables, correspondaient aux principes du gouvernement ouvert, ambitieux, et en grande partie mis en œuvre, soit des engagements modèles). Bien

qu'il s'agisse d'un petit échantillon, les résultats soulignent le potentiel considérable de prise d'engagements de propriété véritable au moyen de la plateforme du PGO. Enfin, il est important de noter que la réforme

concernant la propriété véritable est sur la bonne voie, puisque le nombre de membres du PGO ayant des engagements pertinents est passé de seulement un en 2013 (le Royaume-Uni) à 22 pays aujourd'hui.<sup>41</sup>

## Les limites de la transparence relative à la propriété véritable

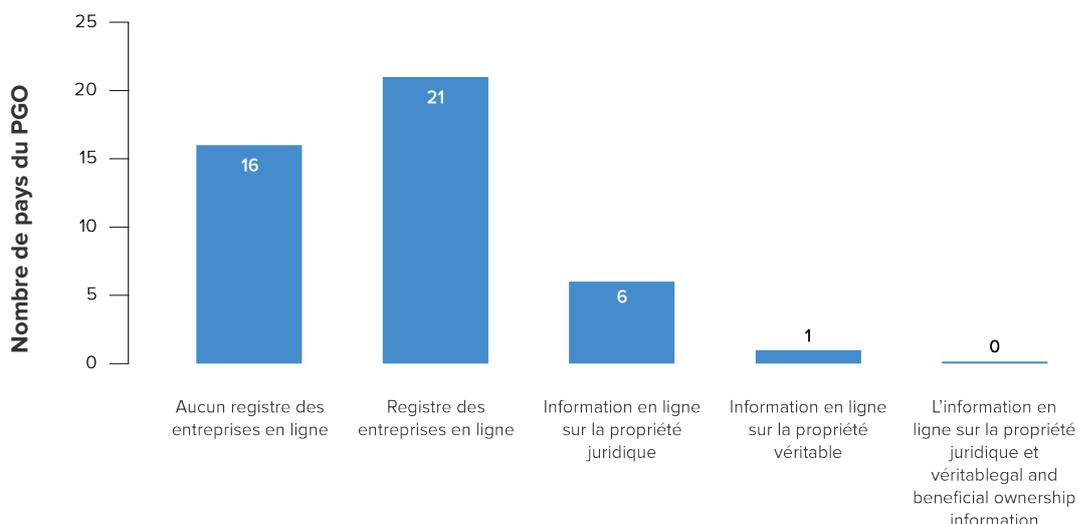
Si la section précédente révèle clairement la nécessité d'avoir davantage d'engagements en matière de propriété véritable, la présente section examine les domaines dans lesquels des efforts restent à faire. La section suivante est une analyse des obstacles actuels à une plus grande transparence en matière de propriété véritable et d'occasion de réformes significatives. Sur la base des résultats, cette section est regroupée en quatre principaux domaines de modification suggérés :

- Renforcement de la collecte de renseignements sur la propriété véritable;
- Amélioration de l'interexploitabilité des données;
- Mise sur pied de systèmes de vérification robustes;
- Participation des citoyens dans l'utilisation des données pour le suivi et la responsabilité.

### Renforcement de la collecte de renseignements sur la propriété véritable

De nombreux pays du PGO ne publient pas leurs registres d'entreprises, encore moins les renseignements sur leurs propriétaires légaux ou réels. Cette situation est attribuable à plusieurs raisons, comme les inquiétudes relatives à la protection de la vie privée (voir l'encadré « Bon à savoir : Le lien entre la protection de la vie privée et la transparence relative à la propriété véritable »). La figure 2 ci-dessous illustre les niveaux de transparence des informations sur les sociétés dans les pays du PGO. Ces chiffres sont extraits directement des données « Dimensions choisies du gouvernement ouvert » figurant dans les pages des membres du PGO.<sup>42</sup> À gauche, 16 pays du PGO (ou un peu plus d'un sur trois)<sup>43</sup> ne publient aucune forme d'information

FIGURE 2. Peu de pays du PGO publient des renseignements sur la propriété véritable des entreprises



#### Situation sur la transparence des informations relatives aux entreprises

Sources: Baromètre des données ouvertes, 4e édition et édition Leaders, 2017-2018; Réseau pour la justice fiscale, Indice du secret financier, 2018, ID474-5. <sup>44</sup> (n = 44)



sur les sociétés. Par ailleurs, les pays du PGO, en moyenne, publient leurs registres d'entreprise, qui comprennent des renseignements de base tels que les noms des sociétés, les identifiants uniques, les adresses et les activités enregistrées. Seuls sept pays du PGO publient des informations complètes sur la propriété légale ou véritable. Les sections suivantes expliquent les raisons de cette situation.

## Rapport entre la vie privée et la transparence relative à la propriété véritable



Photographie de Pimonpim, Adobe Stock

Veiller à ce que les données sur la propriété véritable soient accessibles au public tout en protégeant le droit des individus à la vie privée constitue une préoccupation importante. Il existe une inquiétude grandissante sur la manière dont la protection des données personnelles est respectée et appliquée, en particulier du fait des réglementations<sup>45</sup> de l'UE et des violations graves des données à caractère personnel.<sup>46</sup> Toutefois, les informations sur la propriété véritable sont considérées comme des données de nature différente, car elles sont recueillies à la suite du désir d'une entreprise d'effectuer une activité financière dans un marché spécifique sous le nom d'une entité juridique précise. (Ces avantages différencient la propriété de la détention d'actifs sous une dénomination confidentielle.) En outre, une analyse<sup>47</sup> des affaires judiciaires dans divers pays (Chili, Roumanie, États-Unis et Allemagne, par exemple) montre qu'il est judicieux de trouver

un équilibre dans la mesure où les tribunaux ont constaté que les déclarations financières n'enfreignaient pas le droit à la vie privée garanti par leurs constitutions respectives. Néanmoins, il est nécessaire d'adopter une approche responsable concernant<sup>48</sup> les données afin de mieux évaluer les préoccupations relatives au consentement, à la protection de la vie privée et à la sécurité.

Au Royaume-Uni, comme exemple concret, le gouvernement a abordé au cas par cas les préoccupations relatives à la protection de la vie privée et à la sécurité du propriétaire d'une entreprise. Cependant, sur près de 2 millions d'entreprises<sup>49</sup> inscrites au registre, seuls 30 propriétaires<sup>50</sup> environ ont obtenu le droit de rester anonymes, ce qui porte à croire que cela ne représentait pas une préoccupation majeure.

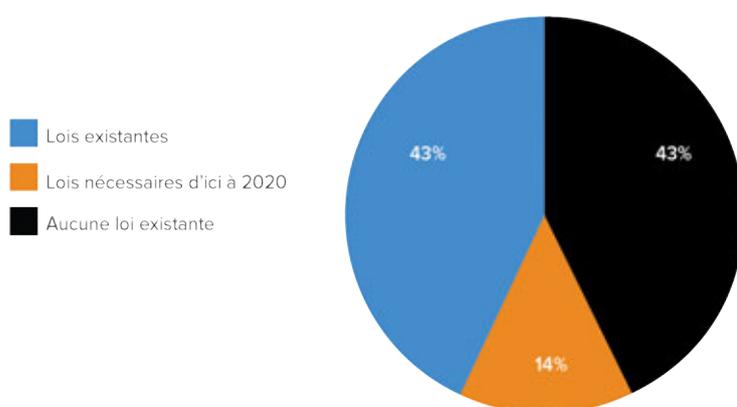


## Obstacles à la transparence relative à la propriété véritable

Le premier obstacle à la publication de renseignements sur la propriété véritable est le fait d'avoir une loi qui oblige les sociétés à divulguer ces renseignements. Néanmoins, cela reste l'entrave contraignante pour la plupart des pays du PGO. La figure 3 montre que plus de la moitié des pays du PGO n'ont pas encore de législation exigeant l'enregistrement des renseignements sur la propriété véritable, bien que

sept pays de l'UE soient obligés de se doter de lois d'ici 2020 conformément à la cinquième directive anti-blanchiment. Néanmoins, bien que le graphique ci-dessous semble indiquer que d'ici 2020 la plupart des pays du PGO seront sur la bonne voie pour le suivi des propriétaires réels (au moins à l'interne), la réalité est différente. Comme le montrent les sections suivantes, la collecte d'informations utiles sur la propriété véritable présente des lacunes importantes et constitue des défis pour les pays du PGO.

**FIGURE 3. La plupart des pays du PGO ne disposent pas actuellement de lois sur l'enregistrement des propriétaires réels**

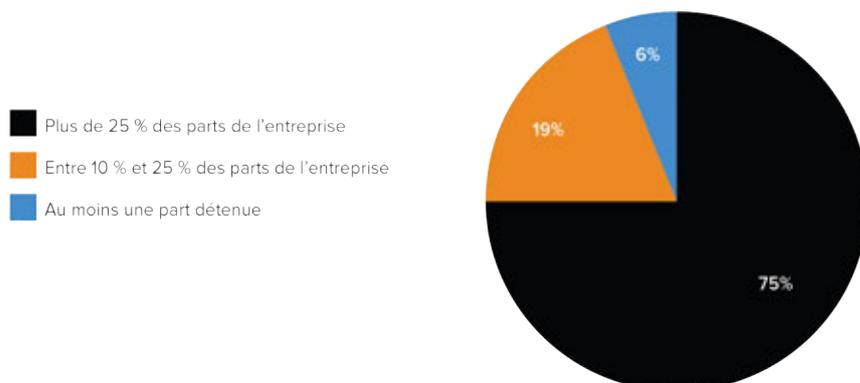


Source: Réseau pour la justice fiscale, *Indice du secret financier, 2018*, ID 471.<sup>51</sup> (n = 49)

La définition de propriétaire réel peut constituer une lacune majeure qui permet aux entreprises d'éviter de divulguer des informations fiables sur la propriété véritable. Les lois fixent des seuils afin de déterminer qui est considéré comme étant un propriétaire réel. Par exemple, le Royaume-Uni exige la divulgation de renseignements concernant toute personne qui détient au moins 25 % des titres ou des parts dans l'entreprise. Comme l'illustre la figure 4 à la page suivante, ce seuil est le plus courant dans les pays du PGO (avec des lois sur l'enregistrement de la propriété véritable).<sup>52</sup> Cependant, des groupes de la société

civile ont réclamé des seuils plus bas,<sup>53</sup> à une seule part,<sup>54</sup> étant donné la facilité avec laquelle les criminels peuvent s'adapter à la législation. Par exemple, dans le cas du banquier Kazakh mentionné précédemment, Abyazov a eu recours à plusieurs entités détenant des intérêts compris entre 9,5 et 9,96 % pour éviter de dépasser le seuil de divulgation qui est de 10 %. En outre, selon une analyse menée par l'organisation Global Witness, environ une entreprise sur dix au Royaume-Uni déclare ne pas avoir de propriétaire réel, ce qui est possible grâce au seuil de 25 %.<sup>55</sup>

**FIGURE 4. La plupart des pays du PGO (dotés de lois sur l'enregistrement) disposent d'un seuil de propriété de 25 % à atteindre pour être considérés comme étant un propriétaire réel**



Source: Réseau pour la justice fiscale, *Indice du secret financier, 2018, ID 471*.<sup>56</sup> (n = 16)

#### BON À SAVOIR

### Le risque posé par les actions au porteur



Photographie de Tupungato, Adobe Stock

Les actions au porteur<sup>57</sup> sont des documents physiques qui confèrent des droits de propriété à toute personne qui les détient. Ils représentent un défi particulier en matière de suivi de la propriété véritable, car les entreprises émettrices ne surveillent pas le propriétaire ou les transferts de propriété. Toute personne qui détient le document physique à un moment donné est considérée comme étant la propriétaire. Selon une étude menée<sup>58</sup> en République tchèque, les sociétés

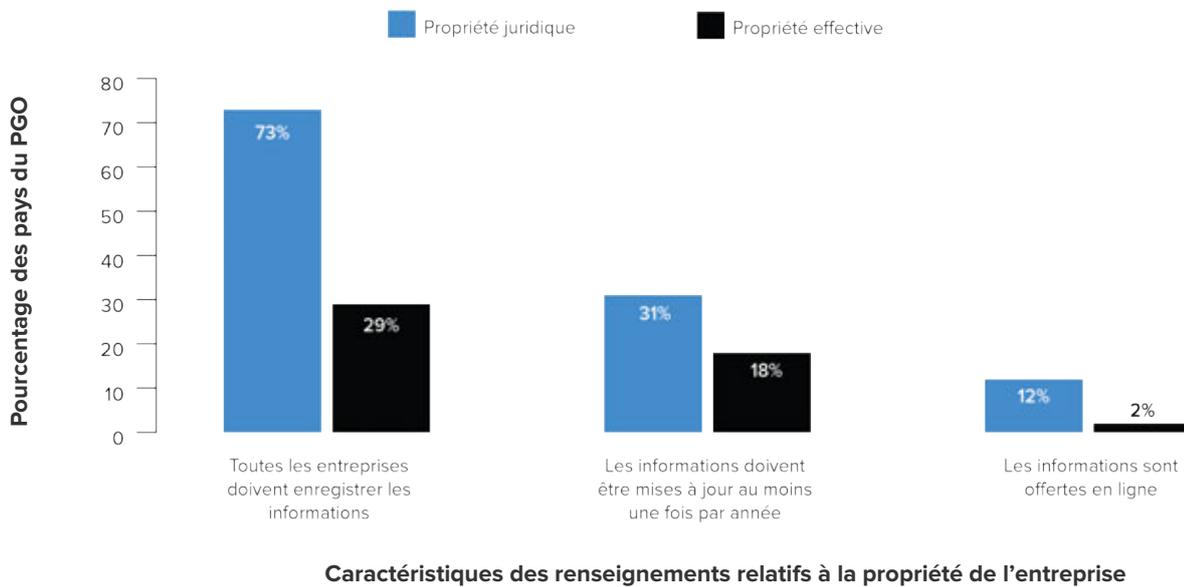
émettrices d'actions au porteur ont décroché des contrats publics moins concurrentiels, ce qui leur a permis de réaliser moins d'économies. Étant donné le risque que représentent ces instruments, de nombreux pays ont interdit leur utilisation. Toutefois, les actions au porteur sont toujours disponibles, en circulation ou ne sont pas enregistrées par les autorités gouvernementales dans environ deux pays du PGO sur cinq. Ce qui montre qu'il s'agit d'un important domaine à améliorer.



La mise à jour et la publication de la propriété effective enregistrée constituent une autre entrave contraignante. La figure 5 ci-dessous montre, en pourcentage, les pays du PGO qui enregistrent, mettent à jour et publient des informations sur la propriété effective, selon l'Indice du secret financier (ISF) du Réseau pour la justice fiscale. Il est important de noter que l'ISF ne considère pas que les gouvernements recueillent des renseignements complets sur la propriété des sociétés si 1) les actions au porteur sont disponibles, en circulation ou non enregistrées par les autorités gouvernementales (voir « Le risque posé par les actions au

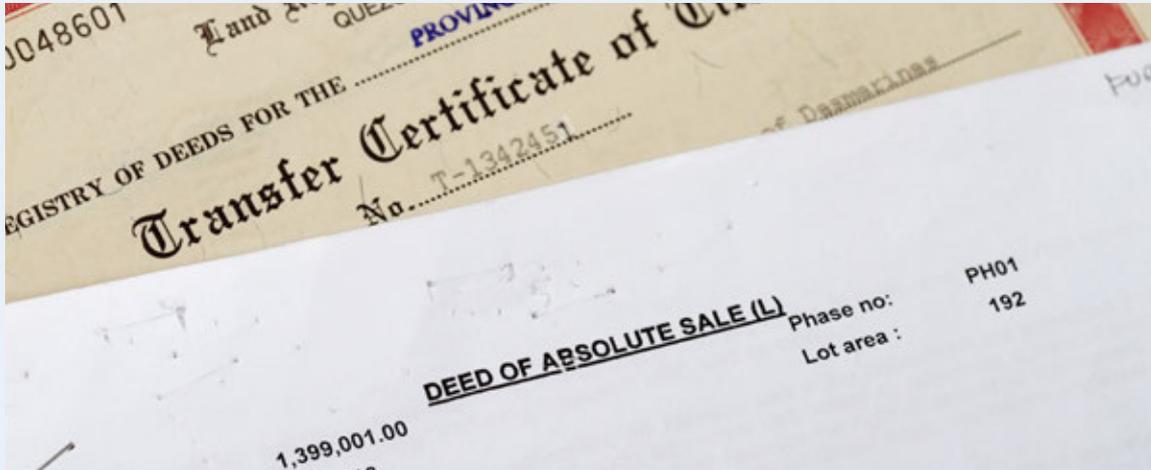
porteur ») ou 2) la divulgation obligatoire de renseignements sur la propriété effective ne concerne pas tous les types de sociétés. En conséquence, le message clé du graphique ci-dessous est que, même après avoir corrigé plusieurs lacunes dans la collecte des informations sur la propriété effective, de nombreux pays du PGO ne mettent pas à jour ces informations. Peu d'entre eux mettent encore des renseignements à la disposition du public. L'édition 2018 de l'ISF révèle que seul le Royaume-Uni a publié des informations complètes et à jour sur la propriété effective.

**FIGURE 5. La mise à jour et la divulgation des informations sur la propriété représentent des contraintes majeures dans les pays du PGO**



Source: Réseau pour la justice fiscale, *Indice du secret financier, 2018, ID 470-475. (n = 293)*

## L'importance de la divulgation des renseignements sur la propriété légale



Photographie de Marzky Ragsac Jr., Adobe Stock

Certes, les informations sur la propriété légale sont moins utiles que celles concernant la propriété effective, puisque cette dernière peut représenter une personne juridique et ne représente pas un contrôle réel, mais les deux types de données sont essentiels pour la lutte contre la corruption. Étant donné que les propriétaires légaux sont les propriétaires immédiats d'une entité, ils fournissent des informations importantes sur les structures de l'entreprise, en particulier celles qui concernent une chaîne d'entités juridiques. Dans ces cas, les renseignements sur la propriété effective ne peuvent souvent pas être vérifiés, étant donné

que les propriétaires des entités intermédiaires restent cachés.

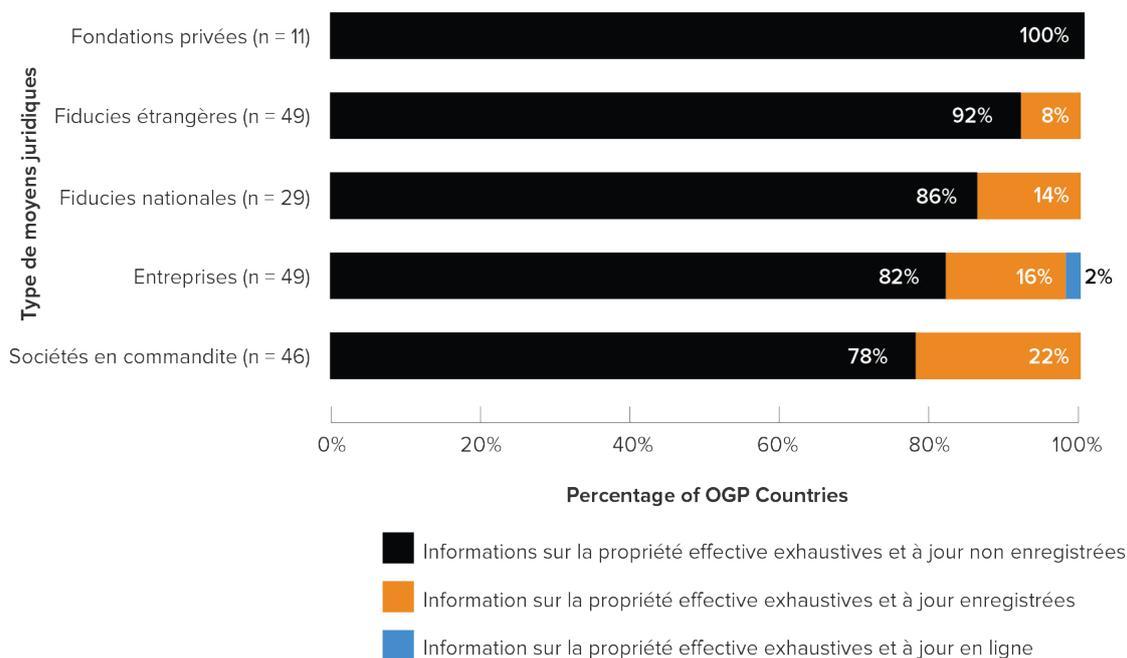
La figure 5 à la page précédente illustre également le rendement des pays du PGO en matière d'enregistrement, de mise à jour et de divulgation des informations sur la propriété légale. Comme le démontre le graphique, la collecte et la divulgation de ces informations pourraient être améliorées. Bien que près de trois pays du PGO sur quatre collectent des informations complètes sur la propriété légale, beaucoup moins les mettent à jour régulièrement et les publient.

La transparence en matière de propriété effective ne doit pas uniquement concerner les entreprises. Les données présentées jusqu'à présent dans cette section se sont penchées sur la transparence relative aux informations sur les entreprises. Cependant, les entreprises ne représentent qu'un seul des nombreux types de moyens juridiques que les criminels peuvent utiliser pour dissimuler des fonds illicites et se soustraire à l'impôt. La figure 6 à la page suivante montre le rendement des pays du PGO en matière de collecte et

de divulgation d'informations complètes et à jour pour cinq types courants de moyens juridiques. Malheureusement, bien que seulement environ un pays du PGO sur six recueille des informations complètes et à jour concernant la propriété effective des entreprises, les pays s'en sortent encore moins bien avec d'autres types de moyens juridiques. Sans aucun doute, les engagements futurs visant à améliorer la transparence relative à la propriété effective doivent adopter une approche globale.



**FIGURE 6. Les taux de transparence relative à la propriété effective observés parmi cinq types d'entités juridiques dans les pays du PGO sont faibles**



Source: Réseau pour la justice fiscale, Bilan en matière d'enregistrement de la propriété effective : Un aperçu visuel, juin 2018.<sup>59</sup>

## L'amélioration de l'interexploitabilité des informations relatives à la propriété effective

### Normalisation des données sur la propriété effective

Les pays doivent mettre sur pied des registres en utilisant la même norme sur les données ouvertes. La norme de données sur la propriété effective est un format de données structuré mis au point par un groupe d'organisations de la société civile et hébergé par OpenOwnership.<sup>60</sup> L'un des principaux avantages de la norme est qu'elle contribue à assurer l'interexploitabilité transfrontalière. Compte tenu de la nature mondiale des crimes financiers, les informations sur la propriété effective ne sont utiles que si elles sont conformes à un langage commun que les autorités de différents pays peuvent utiliser. La mise en œuvre de la norme est également particulièrement importante

dans cette phase de démarrage de la transparence en matière de propriété effective, étant donné le coût élevé du réaménagement et de la reconstruction des structures de données pour normaliser ces données. Actuellement, l'Ukraine (voir l'encadré à la page suivante) et le Kirghizistan mettent à l'essai l'utilisation de la norme.

Des données ouvertes et normalisées permettent de créer un registre mondial d'informations sur la propriété effective. En tant que premier registre mondial et ouvert sur la propriété effective, le registre OpenOwnership<sup>61</sup> compile les données à partir des registres nationaux. Le Ghana<sup>62</sup> et l'Ukraine<sup>63</sup> font partie du registre et de la norme. À l'avenir, les efforts visant à consolider la propriété effective en tant que bien public mondial renforceront davantage l'utilité et la précision de l'information.

## Le registre national de la propriété effective en Ukraine s'ouvre au monde

Le gouvernement de l'Ukraine s'est engagé à mettre en place un registre ouvert dans le cadre de son plan d'action du PGO 2016-2018 (qui reflète également les engagements pris par les pays dans le cadre de la Déclaration de Paris sur le PGO et du Sommet anti-corruption de 2016). Cela s'inspirait des dispositions de la politique ukrainienne en matière de lutte contre la corruption (2014-2017),<sup>64</sup> qui soulignait l'importance de sévir contre les propriétaires anonymes dans le cadre de la lutte contre la corruption.

La politique a été promulguée dans une série de cinq lois, parmi lesquelles la création d'un registre des sociétés gratuit, ouvert et centralisé : le registre d'État unifié.<sup>65</sup> D'après le gouvernement, environ 330 000 entreprises – soit environ 20 % de toutes les entreprises enregistrées – ont communiqué des informations sur leurs propriétaires réels finaux à la fin de 2018. Le registre est contrôlé par le ministère de la Justice, qui est responsable de sa gouvernance et des politiques. Le gouvernement collabore avec une ONG locale, TI-Ukraine, afin de mener à bien cette initiative.

L'Ukraine a également été le premier pays à s'engager à intégrer son registre national au registre mondial OpenOwnership.<sup>66</sup> Une telle coordination entre les registres est essentielle pour pouvoir trianguler, vérifier et exploiter les données. L'arrestation en France, en octobre 2018, d'un Ukrainien très en vue a été facilitée par l'utilisation de données provenant d'autres sources afin de découvrir qu'il était le propriétaire réel d'une société luxembourgeoise ayant servi dans l'achat d'un château français d'une valeur de 3 millions d'euros.<sup>67</sup> Le bureau du procureur général de l'Ukraine tente également d'utiliser les registres relatifs à la propriété véritable pour recouvrer environ 5,5 milliards de dollars US d'actifs pillés à la plus grande banque du pays lors de sa nationalisation en novembre 2016.<sup>68</sup>

Aujourd'hui, le gouvernement continue de réaliser des progrès concernant la transparence en matière de propriété véritable. Depuis septembre 2018, les entreprises sont tenues de déclarer le pourcentage de participation de chaque propriétaire réel, le type de propriété, les informations sur les entreprises intermédiaires (c'est-à-dire la structure de propriété) et fournir une explication claire si aucune propriété effective n'est identifiée. En outre, les informations doivent être mises à jour chaque fois qu'une entreprise modifie ses informations dans le registre (et non uniquement au moment de la création de l'entreprise).<sup>69</sup> L'Ukraine est également le premier pays du PGO à prendre un engagement explicitement axé sur l'amélioration de la vérification des informations sur la propriété effective, et traite actuellement de cette question dans le cadre de son plan d'action 2018-2020.<sup>70</sup>



#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Les efforts du Nigéria en faveur de la transparence relative à la propriété effective en matière d’approvisionnement public et dans le secteur des industries extractives

Le pays possède des dispositions légales<sup>71</sup> datant de 2004 qui traitent en partie de la propriété effective. Il existe également un registre fermé des entreprises. Cependant, bon nombre des noms cités ne représentent pas les véritables propriétaires<sup>72</sup> et il n'existe aucun mécanisme permettant de les vérifier ni de sanctions en cas de falsification des informations. En tant que pays riche en ressources naturelles et qui a été miné par la corruption à un niveau élevé, la transparence en matière de propriété effective apparaît comme un outil important. Par exemple, Global Witness a permis de démasquer des sociétés prête-nom qui ont depuis été impliquées dans le vol présumé de 1,1 milliard de dollars US<sup>73</sup> provenant de l'attribution d'un champ pétrolier à une société nigériane, la Malabu Oil and Gas, qui appartenait en réalité à un ancien ministre des Affaires pétrolières. Actuellement, deux sociétés pétrolières mondiales, ENI et Shell, sont en procès avec d'autres entreprises en Italie concernant des allégations de corruption liées à cette opération, qui aurait coûté au Nigéria 6 milliards de dollars US de revenus potentiels. Dans l'ensemble, selon les estimations, des flux illicites d'un montant de 15,7 milliards de dollars US sont détournés du système financier du pays chaque année.<sup>74</sup>

Lors du sommet anti-corruption organisé par le Royaume-Uni en 2016, le Nigéria s'est engagé à adhérer au PGO et à mettre en place un registre public<sup>75</sup> national de la propriété effective, qu'il a inclus dans son premier plan d'action.<sup>76</sup> L'organe responsable du registre, la Corporate Affairs Commission (CAC),<sup>77</sup> aurait tenté de modifier la législation nationale pertinente afin de se conformer aux bonnes pratiques mondiales. Dans un même temps, le pays mène un plan d'action sectoriel sur la propriété effective dans le cadre du processus ITIE d'ici à décembre 2019. Il a

.....  
Photographie de Igor Groshev, Adobe Stock

élaboré une « feuille de route »<sup>78</sup> qui exige la divulgation publique des noms des propriétaires effectifs des sociétés pétrolières, gazières et minières dans le pays et a fait des progrès dans la mise en œuvre de la norme ITIE. Le gouvernement nigérian met également en application des exigences relatives à la propriété effective pour toute entreprise titulaire d'un contrat gouvernemental dans le cadre de la mise en œuvre de la norme NDPMO<sup>79</sup> pour son processus d'approvisionnement public.

### Relier les informations sur la propriété effective entre les secteurs

Les informations relatives à la propriété effective, lorsqu'elles sont structurées en données ouvertes, peuvent fournir une contribution essentielle à la liaison avec d'autres ensembles de données ouvertes, comme les contrats publics. L'importance des données ouvertes et l'interexploitabilité des ensembles de données connexes sont clairement décrites dans la déclaration du PGO.<sup>80</sup> Par exemple, disposer de données sur la propriété effective interexploitables avec des données sur les contrats publics (au moyen de la norme relative au processus ouvert d'octroi de contrats)<sup>81</sup> peut permettre de détecter et d'analyser les contrats publics douteux, et à suivre les traces de l'argent.

De même, dans le secteur des industries extractives, la collecte et la vérification des informations sur propriété effective pendant le processus d'émission de permis d'extraction peuvent permettre de réduire les risques de corruption. En leur qualité de membre du PGO et de pays riches en ressources naturelles, le Nigéria<sup>82</sup> et la Mongolie<sup>83</sup> ont inclus la transparence en matière de propriété effective des contrats d'extraction dans leurs engagements au titre du plan d'action national. Des améliorations sont néanmoins encore possibles, dans la mesure où seuls cinq des 32 engagements du PGO relatifs à la propriété effective se sont axés sur le secteur extractif (huit ont mis l'accent sur les contrats ouverts). Les futures réformes gouvernementales pourraient donc :

- Exiger des entreprises qu'elles divulguent des informations sur la propriété effective au cours du processus de demande de permis concernant des ressources naturelles;
- Établir des règles claires sur le type de structure de propriété pouvant être disqualifiée, ainsi que sur les répercussions;
- Réviser les informations de propriété fournies lors de

la sélection des bénéficiaires.<sup>84</sup>

La dernière recommandation nécessite une vérification proactive des informations sur les propriétaires effectifs, ce qui reste une lacune importante dans la pratique existante, et qui est traité plus en détail dans la section suivante.

### Vérification des renseignements relatifs à la propriété effective

Des systèmes de vérification robustes sont essentiels pour garantir des informations précises de haute qualité sur les propriétaires effectifs. Une analyse<sup>85</sup> des progrès réalisés par les pays du G20 dans la mise en œuvre des réformes en matière de propriété effective a révélé que même dans les cas où il existe un registre central, aucun pays n'exige que les informations fournies soient automatiquement vérifiées. Sans systèmes de vérification solides, les informations sur les propriétaires effectifs deviennent beaucoup moins utiles. Tel qu'il est défini dans les publications du Réseau pour la justice fiscale<sup>86</sup> et d'OpenOwnership,<sup>87</sup> la vérification efficace des informations sur les propriétaires effectifs se fait en quatre étapes importantes

- **Authentication**: ensure that the person who registers beneficial ownership information is who they say they are. According to a study by the World Bank,<sup>88</sup> only 60% of company service providers conducted an authentication process to verify the identity of the person opening up a business. The remaining 40% only required the filling of an online form. To achieve authentication, the government could require digital or biometric signatures, signed declarations confirming the accuracy of the information submitted, or scanned identification documents, as is currently required by Denmark's beneficial ownership registry.
- **Authentification** : s'assurer que la personne qui enregistre les informations sur la propriété effective est en effet ce qu'elle prétend être. Selon une étude de la Banque mondiale,<sup>89</sup> seuls 60 % des



prestataires de services aux entreprises ont mis en place un processus d'authentification pour vérifier l'identité des personnes souhaitant démarrer une entreprise. Les 40 % restants ont juste rempli un formulaire en ligne. Pour effectuer l'authentification, le gouvernement pourrait exiger des signatures numériques ou biométriques, des déclarations signées confirmant l'exactitude des informations communiquées ou des documents d'identité numérisés, comme le prévoit actuellement le registre du Danemark sur la propriété effective.

- Autorisation : s'assurer que la personne qui enregistre l'entreprise est autorisée à le faire. Cette procédure aiderait non seulement à prévenir les cas de vol ou d'« achat » d'identité,<sup>90</sup> mais pourrait également préjuger de l'excuse habituelle selon laquelle le propriétaire effectif ignorait qu'une tierce personne enregistrerait une entreprise en leur nom.<sup>91</sup> Pour obtenir une autorisation, les gouvernements pourraient exiger que les propriétaires effectifs fournissent une autorisation écrite ou numérique, ou informent leurs autorités respectives lorsque leurs noms sont utilisés pour créer une société.
- Validation : contre-vérifier les données pour s'assurer que les informations soumises sont plausibles. Cela pourrait inclure de s'assurer que les noms, adresses, nationalités et autres renseignements sont réels et compatibles avec les bases de données du gouvernement. Le registre sur la propriété effective du Costa Rica, qui entrera en vigueur en 2019, comprendra un système technologique qui effectuera ces types de vérification afin de valider les informations à l'aide de bases de données provenant de la haute cour électorale, du ministère des Affaires étrangères et du bureau de

l'immigration, entre autres.<sup>92</sup>

- Alerte : Système qui utilise des analyses avancées pour rechercher les tendances, repérer les anomalies et créer des alertes. Les données ouvertes, associées à une société civile engagée, faciliteraient cet exercice. Par exemple, Global Witness et DataKind UK ont analysé les données sur la propriété effective au Royaume-Uni et ont relevé plusieurs tendances suspectes qu'il n'aurait pas été possible de détecter sans l'accès aux informations contenues dans le format « données ouvertes », telles que les entreprises présentant une société étrangère non admissible comme propriétaire effectif ou qui utilisent des structures d'entreprise circulaires.<sup>93</sup>

Utilisées ensemble, ces méthodes de vérification peuvent aider les citoyens à utiliser les données plus efficacement et faire en sorte qu'il soit difficile pour les criminels d'avoir recours au mensonge. L'Ukraine est le premier pays à avoir pris un engagement vis-à-vis du PGO explicitement axé sur la vérification des informations sur la propriété effective (dans ses plans d'action 2016-2018<sup>94</sup> et 2018-2020<sup>95</sup>). Alors que la collecte et la divulgation de ces données se développent dans le monde, la prochaine étape majeure consistera à assurer la haute qualité des informations.



Photographie de Elena Shchepkova, Adobe Sto

## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Utilisation du registre relatif à la propriété effective de la Slovaquie afin de produire des effets

Le Danemark<sup>96</sup> et la Slovaquie étaient parmi les premiers pays à publier des informations sur la propriété effective. Le registre de la Slovaquie<sup>97</sup> a été créé en 2015 pour les entreprises participant aux processus d’approvisionnement public. Les entreprises peuvent être exclues pour une durée maximale de trois ans et encourir des amendes d’un million d’euros si elles participent au processus d’approvisionnement sans s’être préalablement enregistrées.

La vérification des données fournies par les 11 000 entreprises et les 16 000 propriétaires inscrits et l’exécution des exigences en cas de non-conformité représentaient un défi. Les deux obstacles principaux rencontrés : 1) aucun document officiel n’était requis lorsque les entreprises déposaient leurs déclarations et 2) le registre n’était pas lié au registre général des sociétés du pays. Néanmoins, une entreprise sur quatre comprenait un propriétaire effectif qui n’était pas encore répertorié dans son fichier auprès du registre du commerce de la Slovaquie. En février 2017, le registre a été élargi pour inclure toute entreprise ayant obtenu un contrat avec le gouvernement d’une valeur de 100 000 euros ou plus.

Les organisations de la société civile<sup>98</sup> en Slovaquie ont utilisé le registre afin d’analyser et d’interroger les données disponibles, en identifiant les réseaux d’entreprises ayant un ou plusieurs propriétaires effectifs. Il s’agissait de vérifier que 190 des propriétaires effectifs énumérés sont en fait des agents publics (qui pourraient avoir un conflit d’intérêts en matière d’approvisionnement). Le registre a également été utilisé par des organisations locales<sup>99</sup> pour vérifier si les entreprises fournissaient effectivement des informations sur leurs propriétaires effectifs dans le cadre de l’octroi de contrats dans le secteur public. En mars 2016, il a été constaté que l’agence de presse publique TASR avait signé un contrat prévoyant une mise à niveau informatique d’une valeur de 110 000 euros avec une société qui n’avait pas communiqué les informations concernant son propriétaire effectif. Il en était de même pour deux contrats qui avaient été octroyés par un gouvernement local. Lors du lancement du nouveau registre en 2017, l’opérateur ferroviaire de l’État a été contraint de renoncer à un bail extrêmement critiqué<sup>100</sup> de 50 ans pour la principale gare du pays, lorsque les citoyens ont découvert que le contractant n’avait pas fourni d’informations sur son propriétaire effectif. Des groupes de la société civile et les médias ont également utilisé le registre de la Slovaquie pour révéler un conflit d’intérêts présumément grave impliquant le premier ministre, qui est l’un des propriétaires effectifs d’une entreprise en République tchèque<sup>101</sup> et qui a reçu 75 millions d’euros de subventions<sup>102</sup> de l’UE pour la livraison de travaux publics divers.



## La participation des citoyens au suivi et à la responsabilisation

La société civile joue un rôle essentiel dans l'utilisation des informations sur la propriété véritable à des fins de responsabilisation. (Voir l'encadré à la page précédente pour un exemple.) Au-delà de la simple publication d'un registre sur la propriété véritable, l'objectif devrait être de mettre en place des mécanismes permettant de renforcer la responsabilité, de manière formelle (au moyen d'enquêtes judiciaires) et informelle (au moyen de rapports de citoyens) :

- **Responsabilité formelle** : seuil bas pour être considéré comme étant un propriétaire réel, validation des données par le gouvernement nécessaire, mise à jour régulière et obligatoire des données par les entreprises, droit d'enquêter par institution, droit de punir et d'imposer des sanctions financières importantes par institution, refus d'enregistrement ou de fonctionnement légal si toutes les informations ne sont pas partagées, formalisées et partage régulier d'informations entre les organismes gouvernementaux, extension requise des exigences de propriété véritable aux fiducies et autres dispositions juridiques, ou création d'un groupe consultatif sur les registres;<sup>103</sup>
- **Responsabilité informelle** : suivi et rapports des citoyens et des médias, vérification et interrogation régulières des données, reformatage et numérisation des données, triangulation des ensembles de données, vérification par recoupement des informations (par des contrôles physiques et de style de vie), ou communication des erreurs et des informations manquantes aux autorités.

Companies House, l'organisme gouvernemental responsable du registre de la propriété véritable au Royaume-Uni, a particulièrement bien réussi à faire participer les utilisateurs finaux (y compris la société civile) à la conception du registre et même à constituer un groupe de référence des utilisateurs de données.

De plus, étant donné le registre facilement accessible basé sur des données ouvertes, des groupes de la société civile du Royaume-Uni utilisent ces données pour en examiner la qualité et tentent de trianguler efficacement les informations entre différents ensembles de données (voir l'encadré « Leçons à tirer des réformateurs : Susciter la participation des activistes afin de produire des effets au Royaume-Uni » pour plus d'informations).

D'autres initiatives de lutte contre la corruption démontrent le pouvoir des données ouvertes entre les mains de la société civile. En particulier, les déclarations de revenus et d'actifs permettent de comprendre comment les données sur propriété véritable peuvent être utilisées efficacement pour la responsabilisation. Plus de 150 pays exigent que les agents publics déclarent leurs avoirs et presque tous les pays de l'OCDE exigent que les déclarations d'actifs soient publiées.<sup>104</sup> La Banque mondiale a conclu que les déclarations de biens publics avaient permis à la société civile de vérifier ces déclarations et de provoquer l'application des infractions, rendant ainsi le système plus crédible et fiable.<sup>105</sup> Par exemple, aux États-Unis, un organisme de surveillance de la société civile a utilisé des déclarations de biens divulguées publiquement pour identifier les conflits d'intérêts des juges influents qui entendaient certaines affaires.<sup>106</sup> En Géorgie, une organisation de la société civile a utilisé les déclarations de biens pour calculer le montant des bonus que les législateurs recevaient (le Parlement ayant refusé de fournir de telles informations).<sup>107</sup> Le même groupe a également suivi les déclarations de nouveaux agents publics afin de déterminer les tendances en matière d'enrichissement illicite présumé une fois qu'ils sont entrés en fonction. Dans l'ensemble, la société civile de Géorgie recoupe les informations avec d'autres sources de données accessibles au public, telles que les permis, les registres fonciers et les contrats publics, soulignant le pouvoir des données relatives à la propriété véritable de révéler davantage des activités criminelles, le cas échéant.<sup>108</sup>

## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Susciter la participation des activistes afin de produire des effets au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est l'un des premiers pays à s'être engagé en matière de registre public sur la propriété véritable.<sup>109</sup> En 2013, il avait d'abord proposé ce programme lors de la tenue du G8, puis par le biais du G20 en 2014. Le gouvernement avait défendu la question de la propriété véritable comme moyen efficace pour lutter contre la corruption et mettre un terme à l'évasion fiscale, deux facteurs qui minent le développement mondial. En outre, selon la UK National Crime Agency, il existe une « possibilité réaliste » que l'effet du blanchiment d'argent sur le Royaume-Uni atteigne des centaines de milliards de livres chaque année.<sup>110</sup>

En 2016, le Royaume-Uni est devenu l'un des premiers pays à mettre en place un registre public répertoriant les propriétaires réels des entreprises. Il a été mis à la disposition du public aux fins de consultation gratuite. Une norme de données ouvertes a été utilisée pour créer le registre, dénommé le registre des personnes ayant un contrôle important (PSC). Dans le cadre de son plan d'action du PGO, le Royaume-Uni est en train d'étendre l'obligation d'enregistrer les propriétaires réels d'une entité à toutes les sociétés étrangères possédant des terres au Royaume-Uni.<sup>111</sup> Les obligations de transparence en matière de propriété véritable ont également été étendues aux sociétés opérant dans les territoires d'outre-mer du pays. Le défaut de fournir des informations de propriété précises ou de répondre aux demandes d'informations sur l'entreprise constitue une infraction criminelle.

Au Royaume-Uni, la Companies House, l'organe gouvernemental responsable du registre, a indiqué qu'au cours des six premiers mois suivant la publication du registre, le public avait signalé des incohérences<sup>112</sup> dans les données concernant de nombreux contacts. Pour l'année 2016-2017, plus de deux milliards de recherches de données ont été effectuées dans le registre gratuit et ouvert.<sup>113</sup> La forte utilisation, qui est passée de seulement six millions de demandes en 2014-2015 lorsque l'accès au registre était disponible moyennant des frais, a contribué à améliorer la qualité des données en signalant les incohérences. Cela a rendu les données plus utiles pour la triangulation avec d'autres sources afin de rechercher des activités illégales. Par exemple, des journalistes et des organisations de la société civile comme Transparency International ont utilisé ce registre pour démasquer des réseaux de corruption utilisés par des gouvernements, tels que Azerbaïdjan Laundromat,<sup>114</sup> dans le cadre duquel quatre entreprises enregistrées auprès de Companies House à Londres auraient versé 2,9 milliards de dollars US à des lobbyistes et parlementaires entre 2012 et 2014.<sup>115</sup>

.....



## Endnotes

- <sup>1</sup> Transparency International, “Anti-Corruption Glossary” (2018), [https://www.transparency.org/glossary/term/beneficial\\_ownership](https://www.transparency.org/glossary/term/beneficial_ownership).
- <sup>2</sup> Rupert Neate, “Arrest warrant for Kazakh billionaire accused of one of world’s biggest frauds” (The Guardian, 16 Feb. 2012), <https://theguardian.com/business/2012/feb/16/arrest-warrant-kazakh-billionaire-mukhtar-ablyazov>.
- <sup>3</sup> The World Bank and UNODC Stolen Asset Recovery Initiative, *The Puppet Masters* (2011), <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>.
- <sup>4</sup> US Treasury, National Money Laundering Risk Assessment 2015, <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/National%20Money%20Laundering%20Risk%20Assessment%20E2%80%93%2006-12-2015.pdf>.
- <sup>5</sup> Article 19, “Public Procurement Requires Public Information” (8 Dec. 2017), [https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/12/UNCAC\\_Procurement\\_Leaflet\\_ENG.pdf](https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/12/UNCAC_Procurement_Leaflet_ENG.pdf)
- <sup>6</sup> International Consortium of Investigative Journalists, “The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry” (2019), <https://panamapapers.icij.org>.
- <sup>7</sup> Nick Hopkins and Helena Bengtsson, “What are the Paradise Papers and what do they tell us?” (The Guardian, 5 Nov. 2017), <https://www.theguardian.com/news/2017/nov/05/what-are-the-paradise-papers-and-what-do-they-tell-us>.
- <sup>8</sup> Helen Hector, “Trillion Dollar Scandal: The biggest heist you’ve never heard of” (One, 5 Dec. 2014), <https://www.one.org/us/2014/12/05/trillion-dollar-scandal-the-biggest-heist-youve-never-heard-of>.
- <sup>9</sup> Frederik Obermaier and Bastian Obermayer, “Oligarchs hide billions in shell companies. Here’s how we stop them” (The Guardian, 3 Apr. 2018), <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2018/apr/03/public-registries-shell-panama-papers>.
- <sup>10</sup> US Dept. of Justice: S.D. N.Y., “Four Defendants Charged in Panama Papers Investigation” (4 Dec. 2018), <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/four-defendants-charged-panama-papers-investigation>.
- <sup>11</sup> U. N. Economic Commission for Africa, *Illicit Financial Flows: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* (2015), <https://uneca.org/publications/illicit-financial-flows>.
- <sup>12</sup> Animal Politico, “La Estafa Maestra,” <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra>.
- <sup>13</sup> Walt Bogdanich and Michael Forsythe, “How McKinsey Lost its Way in South Africa” (The New York Times, 26 Jun. 2018), <https://www.nytimes.com/2018/06/26/world/africa/mckinsey-south-africa-eskom.html>.
- <sup>14</sup> Nathalie Colin et al., “Adoption of Fifth Anti-Money Laundering Directive” (White & Case, 20 Jun. 2018), <https://www.whitecase.com/publications/alert/adoption-fifth-anti-money-laundering-directive>.
- <sup>15</sup> European Parliament, *Understanding money laundering through real estate transactions*, briefing (2019), [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161094/7%20-%2001%20EPRS\\_Understanding%20money%20laundering%20through%20real%20estate%20transactions.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161094/7%20-%2001%20EPRS_Understanding%20money%20laundering%20through%20real%20estate%20transactions.pdf).
- <sup>16</sup> HM Treasury and the Depart. of Trade and Industry (UK), *Regulatory Impact Analysis - Disclosure of Beneficial Ownership of Unlisted Companies* (July 2002), [https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9/9/ownership\\_long.pdf](https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9/9/ownership_long.pdf).
- <sup>17</sup> EY, *Global Fraud Survey 2016*, <https://www.ey.com/gl/en/services/assurance/fraud-investigation--dispute-services/ey-global-fraud-survey-2016>.
- <sup>18</sup> Kara Brockmeyer et al., *FCPA Update, A Global Anti-Corruption Newsletter*, v. 9, no. 6 (Debevoise & Plimpton LLP, Jan. 2018), [https://www.debevoise.com/~media/files/insights/publications/2018/01/FCPA\\_Update\\_January\\_2018\\_v9no6.pdf](https://www.debevoise.com/~media/files/insights/publications/2018/01/FCPA_Update_January_2018_v9no6.pdf).
- <sup>19</sup> Financial Action Task Force, *Transparency and Beneficial Ownership* (October 2014), <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.
- <sup>20</sup> Financial Action Task Force and Groupe d’Action Financière, *Consultation on Proposed Changes to the FATF Standard*, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/publicconsultation/First%20public%20consultation%20document%20responses%20financial%20sector%20part%201.pdf>.
- <sup>21</sup> Transparency International, *Transparency of Legal Entities and Arrangements*, G20 Position Paper (May 2014), [https://www.transparency.org/files/content/activity/2014\\_TI\\_G20PositionPaper\\_BeneficialOwnership\\_EN.pdf](https://www.transparency.org/files/content/activity/2014_TI_G20PositionPaper_BeneficialOwnership_EN.pdf).
- <sup>22</sup> Institute of Directors, “Open House on the Road” (2019), <https://www.iod.com>.
- <sup>23</sup> Reuters, “Britain considers ban on bearer shares, acts on G8 transparency push” (15 Jul. 2013), <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-transparency-cable/britain-considers-ban-on-bearer-shares-acts-on-g8-transparency-push-idUKBRE96E0F020130715>.

- <sup>24</sup> Department for Business Innovation & Skills (UK), *The Register of People with Significant Control: Scope, Nature and Extent of Control, Fees, the Protection Regime and Warning and Restrictions Notices - Government Response (December 2015)*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/486520/BIS-15-622-register-of-people-with-significant-control-consultation-response.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486520/BIS-15-622-register-of-people-with-significant-control-consultation-response.pdf).
- <sup>25</sup> Gregory Baer (President, The Clearing House Assoc.), letter to Senators Charles Grassley and Sheldon Whitehouse and Representatives Peter King and Carolyn Maloney, 8 Aug. 2016, <https://thefactcoalition.org/wp-content/uploads/2014/03/The-Clearing-House-2016-ITLEA-Act-Support-Letter.pdf>.
- <sup>26</sup> Prime Minister's Office (UK), *Policy paper G8 action plan principles to prevent the misuse of companies and legal arrangements* (18 Jun. 2013), <https://www.gov.uk/government/publications/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements>.
- <sup>27</sup> World Bank Group, *G20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*, (2014), [https://star.worldbank.org/sites/star/files/g20\\_high-level-principles-beneficial-ownership-transparency.pdf](https://star.worldbank.org/sites/star/files/g20_high-level-principles-beneficial-ownership-transparency.pdf).
- <sup>28</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council (20 May 2015) *Official Journal* L 141, p. 73, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL\\_2015\\_141\\_R\\_0003&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_141_R_0003&from=ES).
- <sup>29</sup> Cabinet Office and Prime Minister's Office (UK), *Policy Paper: Anti-Corruption Summit: country statements* (12 May 2016), <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-country-statements>.
- <sup>30</sup> OECD, "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes" (2018), <http://www.oecd.org/tax/transparency>.
- <sup>31</sup> FATF, *FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership* (Oct. 2014), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.
- <sup>32</sup> Juergen Kraus, "5th EU Anti-Money Laundering Directive published" (Global Compliance News, 16 Jul. 2018), <https://globalcompliancenes.com/eu-5th-anti-money-laundering-directive-published-20180716>.
- <sup>33</sup> KPMG International, "EU: Ultimate Beneficial Ownership (UBO) Registers" (6 Nov. 2016), <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2016/11/tnf-eu-ultimate-beneficial-ownership-registers.html>.
- <sup>34</sup> EITI, "Beneficial Ownership," <https://eiti.org/beneficial-ownership>.
- <sup>35</sup> Aaron Sayne, Alexandra Gillies and Andrew Watkins, *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts* (Natural Resource Governance Institute, Apr. 2017), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf>.
- <sup>36</sup> This is as of 31 December 2018.
- <sup>37</sup> OGP, "Establish robust registers of beneficial ownership: Justification" (2019), <https://www.opengovpartnership.org/theme/beneficial-ownership/establish-robust-registers-of-beneficial-ownership>.
- <sup>38</sup> OGP, "Publish registers of company beneficial ownership and of parties, to trusts and foundations as open, machine-readable data: Justification" (2019), <https://www.opengovpartnership.org/theme/beneficial-ownership/publish-registers-of-company-beneficial-ownership-and-of-parties-trusts>.
- <sup>39</sup> Companies House (UK), "Overseas Registries," <https://www.gov.uk/government/publications/overseas-registries/overseas-registries>.
- <sup>40</sup> Stephan Anguelov, Bulgaria Midterm IRM Report 2016-2018 (OGP, 2018), <https://www.opengovpartnership.org/report/bulgaria-mid-term-report-2016-2018-year-1>.
- <sup>41</sup> In addition to those countries directly committing to beneficial ownership in their action plans, there are also many commitments on the EITI standard, which includes a narrower commitment to beneficial ownership for the extractives sector. A forthcoming OGP publication will explore the extent of reforms under this rubric.
- <sup>42</sup> For more details on how these categories were constructed, please see the methods section of the OGP Global Report or the OGP member pages, both of which are available online at [opengovpartnership.org](https://www.opengovpartnership.org).
- <sup>43</sup> Note that the data, which comes from the Tax Justice Network's Financial Secrecy Index and the Web Foundation's Open Data Barometer, does not cover all 99 OGP entities.
- <sup>44</sup> The two leftmost columns use the latest Open Data Barometer data for each OGP country, either from the Leaders Edition (published in 2018) or the 4th Edition (published in 2017). For consistency, 4th edition scores were adjusted to match the method used in the Leaders Edition.
- <sup>45</sup> European Commission, "Data Protection in the EU," [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_en).
- <sup>46</sup> Elizabeth Weise, "Equifax breach: Is it the biggest data breach?" (USA Today, 7 Sept. 2017), <https://eu.usatoday.com/story/tech/2017/09/07/nations-biggest-hacks-and-data-breaches-millions/644311001/>.
- <sup>47</sup> Richard Messick, "Income and Assets Declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime" (2009), <https://www.cmi.no/publications/3396-income-and-assets-declarations>.



- <sup>48</sup> Responsible Data, “What is Responsible Data?” <https://responsibledata.io/what-is-responsible-data/>.
- <sup>49</sup> Robert Palmer and Sam Leon, “What does the UK beneficial ownership data show us?” (OGP, 24 Nov. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us>.
- <sup>50</sup> Palmer and Leon, “What does the UK beneficial ownership data show us?”
- <sup>51</sup> For an explanation of the findings and the raw data, see <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOf-Play-FSI.pdf>.
- <sup>52</sup> For now, small, medium, and large companies have all been required to report related beneficial ownership information. However, this issue is currently under debate in the US in light of impending legislation (although this does not include a public register). NSBA, “Action on Beneficial Ownership” (18 Apr. 2018), <https://nsba.biz/action-on-beneficial-ownership>; Elise Thomas, “Brilliant or burdensome? Key points in the US beneficial ownership debate” (KY Global, 2 Jul. 2018), <https://www.riskscreen.com/kyc360/article/burdensome-beneficial-key-points-us-beneficial-ownership-debate/>.
- <sup>53</sup> Andres Knobel, “The Achilles heel of effective beneficial ownership registration: Why is everyone fixed on 25%?” (Tax Justice Network, 11 May 2017), <https://www.taxjustice.net/2017/05/11/achilles-heel-effective-beneficial-ownership-registration-everyone-fixed-25/>.
- <sup>54</sup> Andres Knobel, Moran Harari, and Markus Meinzer, *The state of play of beneficial ownership registration: A visual overview* (Tax Justice Network, 27 Jun. 2018), <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf>.
- <sup>55</sup> Palmer and Leon, “What does the UK beneficial ownership data show us?”
- <sup>56</sup> For an explanation of the findings and the raw data, see <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOf-Play-FSI.pdf>.
- <sup>57</sup> Andres Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information* (Tax Justice Network, 22 Jan. 2019), [https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2019/01/Beneficial-ownership-verification\\_Tax-Justice-Network\\_Jan-2019.pdf](https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2019/01/Beneficial-ownership-verification_Tax-Justice-Network_Jan-2019.pdf).
- <sup>58</sup> Jana Chvalková, Petr Janský, and Jiří Skuhrovec, *Bearer shares in paper form and public procurement* (Charles Univ. in Prague, Jan. 2012), [https://www.researchgate.net/publication/241766201\\_Bearer\\_shares\\_in\\_paper\\_form\\_and\\_public\\_procurement](https://www.researchgate.net/publication/241766201_Bearer_shares_in_paper_form_and_public_procurement).
- <sup>59</sup> Andres Knobel, Moran Harari, and Markus Meinzer, *The State of Play of Beneficial Ownership Registration: A Visual Overview* (27 Jun. 2018), <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2018/06/TJN2018-BeneficialOwnershipRegistration-StateOfPlay-FSI.pdf> “Partnerships” refer to “partnerships with limited liability” (either LPs or LLPs). “Foreign law trusts” and “domestic law trusts” have differing definitions across jurisdictions. For more detailed definitions, readers are referred to: <https://www.financialsecrecyindex.com/PDF/2-Trusts-Foundations-Register.pdf>.
- <sup>60</sup> OpenOwnership, Beneficial Ownership Data Standard (v0.1), <https://standard.openownership.org/en/v0-1>.
- <sup>61</sup> OpenOwnership Register Beta, “Who controls, influences, or benefits from a company?” <https://register.openownership.org>.
- <sup>62</sup> Zosia Szytkowski, “Ghana announces partnership with OpenOwnership” (OpenOwnership, Sept. 2017), <https://openownership.org/news/ghana-announces-partnership-with-openownership>.
- <sup>63</sup> Zosia Szytkowski, “Ukraine to become the first country to integrate with OpenOwnership” (OpenOwnership, May 2017), <https://openownership.org/news/ukraine-becomes-the-first-country-to-integrate-with-openownership>.
- <sup>64</sup> Mariana Marchuk, “Ukraine: The State Anti-Corruption Policy for 2014–2017” (Global Compliance News, 11 Nov. 2014), <https://globalcompliancenews.com/ukraine-the-state-anti-corruption-policy-for-2014-2017>.
- <sup>65</sup> State Enterprise, Information Resource Centre, “USR Register” (2019), [http://irc.gov.ua/reestr\\_edr](http://irc.gov.ua/reestr_edr).
- <sup>66</sup> Zosia Szytkowski, “Ukraine opened up its beneficial ownership data” (OGP, 8 Jun. 2017), <https://www.opengovpartnership.org/stories/ukraine-opened-its-beneficial-ownership-data-why-it-matters-and-how-your-country-can-be-next>.
- <sup>67</sup> Jake Rudnitsky and Daryna Krasnolutska, “A Ukrainian who faked his own death was recently found living in a castle with a Rolls Royce” (Bloomberg, 16 Oct. 2018), <https://time.com/5426008/ukraine-man-fake-death-rolls-royce>.
- <sup>68</sup> Ben Aris, “Ukraine’s prosecutor general identifies \$5.5bn of assets bought with looted PrivatBank funds” (Bne Intellinews, 6 Nov. 2018), <https://www.intellinews.com/ukraine-s-prosecutor-general-identifies-5-5bn-of-assets-bought-with-looted-privatbank-funds-151418>.
- <sup>69</sup> European Commission, *Macro-Financial Assistance to Ukraine: Disbursement of the First Instalment*, Information Note to the European Parliament and to the Council (30 Nov. 2018), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/information\\_note\\_-\\_mfa\\_ukraine\\_1st\\_instalment.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/information_note_-_mfa_ukraine_1st_instalment.pdf).
- <sup>70</sup> OGP, “07 Beneficial Ownership Registry” (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/07-beneficial-ownership-registry>.

- <sup>71</sup> Civil Society Legislative Advocacy Centre, “Fact-Sheet on Beneficial Ownership in Nigeria” (2018), <http://cislacnigeria.net/wp-content/uploads/2018/02/BO-FACTSHEET.pdf>.
- <sup>72</sup> Uche Igwe, “Is beneficial ownership transparency possible in Nigeria?” (OGP, 8 Jun. 2017), <https://www.opengovpartnership.org/stories/beneficial-ownership-transparency-possible-nigeria>.
- <sup>73</sup> Ben Chapman, “Shell and Eni face one of the biggest corruption cases in corporate history over \$1.3bn Nigerian oil field” (Independent, 16 Sept. 2018), <https://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/shell-and-eni-face-one-of-the-biggest-corruption-cases-in-corporate-history-over-13bn-nigerian-oil-a8537506.html>.
- <sup>74</sup> Ibrahim Mu’azu (Dir. Corp. Comm’ns), “Renewed Vigilance to Prohibit Illicit Financial Flows in Nigeria’s Banking System” (Central Bank of Nigeria, 2015), [https://www.cbn.gov.ng/out/2015/ccd/illicit\\_financial\\_flows.pdf](https://www.cbn.gov.ng/out/2015/ccd/illicit_financial_flows.pdf).
- <sup>75</sup> Tobi Soniyi, “Establishment of Beneficial Ownership Register in the Offing to Unmask Real Owners of Companies” (This Day, 10 Feb. 2017), <https://www.thisdaylive.com/index.php/2017/02/10/establishment-of-beneficial-ownership-register-in-the-offing-to-unmask-real-owners-of-companies>.
- <sup>76</sup> OGP, “06 Beneficial Ownership Register” (2017), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/06-beneficial-ownership-register>.
- <sup>77</sup> Global Forum on Asset Recovery, *Guide to Beneficial Ownership Information: Legal Entities and Legal Arrangements*, Nigeria, [https://star.worldbank.org/sites/star/files/bo\\_country\\_guide\\_nigeria.pdf](https://star.worldbank.org/sites/star/files/bo_country_guide_nigeria.pdf).
- <sup>78</sup> Nigeria EITI, *Nigeria EITI beneficial ownership roadmap roadmap* (Dec. 2016), <https://eiti.org/document/nigeria-eiti-beneficial-ownership-roadmap>.
- <sup>79</sup> Open Contracting Data Standard, “Open Contracting Data Standard: Documentation” (2016), <http://standard.opencontracting.org>.
- <sup>80</sup> OGP, *Open Government Declaration* (Sept. 2011), <https://opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- <sup>81</sup> OCP, “Data Standard” (2019), <https://www.opencontracting.org/data-standard>.
- <sup>82</sup> Igwe, “Is beneficial ownership transparency possible in Nigeria?”
- <sup>83</sup> OGP, “Featured Commitment - Mongolia” (7 Jul. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/stories/featured-commitment-mongolia>.
- <sup>84</sup> Erica Westenberg and Aaron Sayne, *Beneficial Ownership Screening: Practical Measures to Reduce Corruption Risks in Extractive Licensing* (Natural Resource Governance Institute, May 2018), [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneficial-ownership-screening\\_0.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneficial-ownership-screening_0.pdf).
- <sup>85</sup> Transparency International, “While the G20 Drags its Feet, the Corrupt Continue to Benefit from Anonymous Company Ownership” (19 Apr. 2018), [https://www.transparency.org/news/feature/while\\_the\\_g20\\_draggs\\_its\\_feet\\_the\\_corrupt\\_continue\\_to\\_benefit\\_from\\_anonymous](https://www.transparency.org/news/feature/while_the_g20_draggs_its_feet_the_corrupt_continue_to_benefit_from_anonymous).
- <sup>86</sup> Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*.
- <sup>87</sup> Zosia Szttykowski, et al., “Verification,” a 4-part series (OpenOwnership, 2017–2018), <https://www.openownership.org/tag/verification/>.
- <sup>88</sup> Emile van der Does de Willebois et al., *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011), <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>.
- <sup>89</sup> Emile van der Does de Willebois et al., *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2011), <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>.
- <sup>90</sup> FATF – Egmont Group, *Concealment of Beneficial Ownership* (FATF, Jul. 2018), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Egmont-Concealment-beneficial-ownership.pdf>.
- <sup>91</sup> Zosia Szttykowski and Chris Taggart, *What we really mean when we talk about verification: Authentication & authorization (Part 2 of 4)* (OpenOwnership, Sept. 2017), <https://www.openownership.org/news/what-we-really-mean-when-we-talk-about-verification-authentication-and-authorization-part-2-of-4/>.
- <sup>92</sup> Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*.
- <sup>93</sup> Global Witness and DataKind UK, “The Companies We Keep: What the UK’s open data register actually tells us about company ownership,” <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/companies-we-keep/>.
- <sup>94</sup> OGP, “Commitments 05 Beneficial ownership verification system” (2016), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/05-beneficial-ownership-verification-system>.
- <sup>95</sup> OGP, “Commitments 07 Beneficial Ownership Registry” (2018), <https://www.opengovpartnership.org/commitment/07-beneficial-ownership-registry>.



- <sup>96</sup> Danish Business Authority, “Beneficial Owners,” <https://danishbusinessauthority.dk/beneficial-owners>.
- <sup>97</sup> Juraj Labant and Gabriel Šípoš, *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia: Revolutionary transparency, questionable implementation, unsure benefits* (Transparency International Slovakia, Jun. 2017), [http://transparency.sk/wp-content/uploads/2017/06/Register-of-beneficial-ownership\\_study2017.pdf](http://transparency.sk/wp-content/uploads/2017/06/Register-of-beneficial-ownership_study2017.pdf).
- <sup>98</sup> Labant and Šípoš, *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia*.
- <sup>99</sup> Labant and Šípoš, *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia*.
- <sup>100</sup> Jana Liptáková, “The new register has already come into fruition” (Spectator Slovakia, 28 Sept. 2017), <https://www.spectator.sme.sk/c/20659897/the-new-register-has-already-come-into-fruition.html>.
- <sup>101</sup> Transparency International Czech Republic, “Andrej Babiš is our Controlling Person (Beneficial Owner), Says Agrofert” (22 Jun. 2018), [https://www.transparency.org/news/pressrelease/andrej\\_babish\\_is\\_our\\_controlling\\_person\\_czech\\_republic](https://www.transparency.org/news/pressrelease/andrej_babish_is_our_controlling_person_czech_republic).
- <sup>102</sup> Jennifer Rankin, “Brussels urged to investigate Czech PM over business empire” (The Guardian, 20 Sept. 2018), <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/20/brussels-urged-to-investigate-czech-pm-over-business-empire>.
- <sup>103</sup> Knobel, *Beneficial ownership verification: ensuring the truthfulness and accuracy of registered ownership information*.
- <sup>104</sup> Dmytro Kotlyar and Laura Pop, “Asset Declarations: A Threat to Privacy or a Powerful Anti-Corruption Tool?” (The World Bank, 26 Sept. 2016), <http://www.world-bank.org/en/news/opinion/2016/09/26/asset-declarations-a-threat-to-privacy-or-a-powerful-anti-corruption-tool>.
- <sup>105</sup> Ruxandra Burdescu et al., *Stolen Asset Recovery: Income and Asset Declarations: Tools and Trade-Offs* (The World Bank, Nov. 2009), [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR\\_Publication\\_-\\_Income\\_and\\_Asset\\_Declarations.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf).
- <sup>106</sup> Reity O’Brien, Kytja Weir, and Chris Young, “State Supreme Court Judges Reveal Scant Financial Information” (The Center for Public Integrity, 19 May 2014), <https://www.publicintegrity.org/2013/12/04/13808/state-supreme-court-judges-reveal-scant-financial-information>.
- <sup>107</sup> Open Data Kosovo, *Asset Declarations in Central and Eastern Europe: Current Trends (Assets Declarations in CEE Countries, 2017)*, <http://assetdeclarations.transparency-ee.org/the-report>.
- <sup>108</sup> Transparency International Georgia, “How Civil Society Organizations Use Asset Declarations for Monitoring and How to Facilitate Their Work,” <http://csb.gov.ge/uploads/How-Civil-Society-Organizations-Use-Asset-Declarations-for-Monitoring-TI-Georgia.pdf>.
- <sup>109</sup> OpenOwnership, *Learning the lessons from the UK’s public beneficial ownership register* (OpenOwnership and Global Witness, Oct. 2017), <https://www.openownership.org/uploads/learning-the-lessons.pdf>.
- <sup>110</sup> National Crime Agency (UK), *National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime (2018)*, <https://nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/173-national-strategic-assessment-of-serious-and-organised-crime-2018/file>.
- <sup>111</sup> Rebecca Flanagan, “Register of beneficial owners of overseas entities owning UK land” (KPMG, 3 Aug. 2018), <https://home.kpmg/uk/en/home/insights/2018/08/tmd-register-of-beneficial-owners-of-overseas-entities-owning-UK-land.html>.
- <sup>112</sup> OpenOwnership, *Learning the lessons from the UK’s public beneficial ownership register*.
- <sup>113</sup> Companies House (UK), *Companies House Annual Report and Accounts 2016/17*, presented to Parliament (18 Jul. 2017), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/633763/CompaniesHouse\\_AnnualReport\\_2017\\_web\\_version.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633763/CompaniesHouse_AnnualReport_2017_web_version.pdf).
- <sup>114</sup> Luke Harding, Caelainn Barr and Dina Nagapetyants, “Everything you need to know about the Azerbaijani Laundromat” (The Guardian, 27 Nov. 2017), <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/04/everything-you-need-to-know-about-the-azerbaijani-laundromat>.
- <sup>115</sup> OCCRP, “The Azerbaijani Laundromat” (4 Sept. 2017), <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat>.

Rapport mondial du PGO

Services publics

# **Eau, assainissement et hygiène**

---

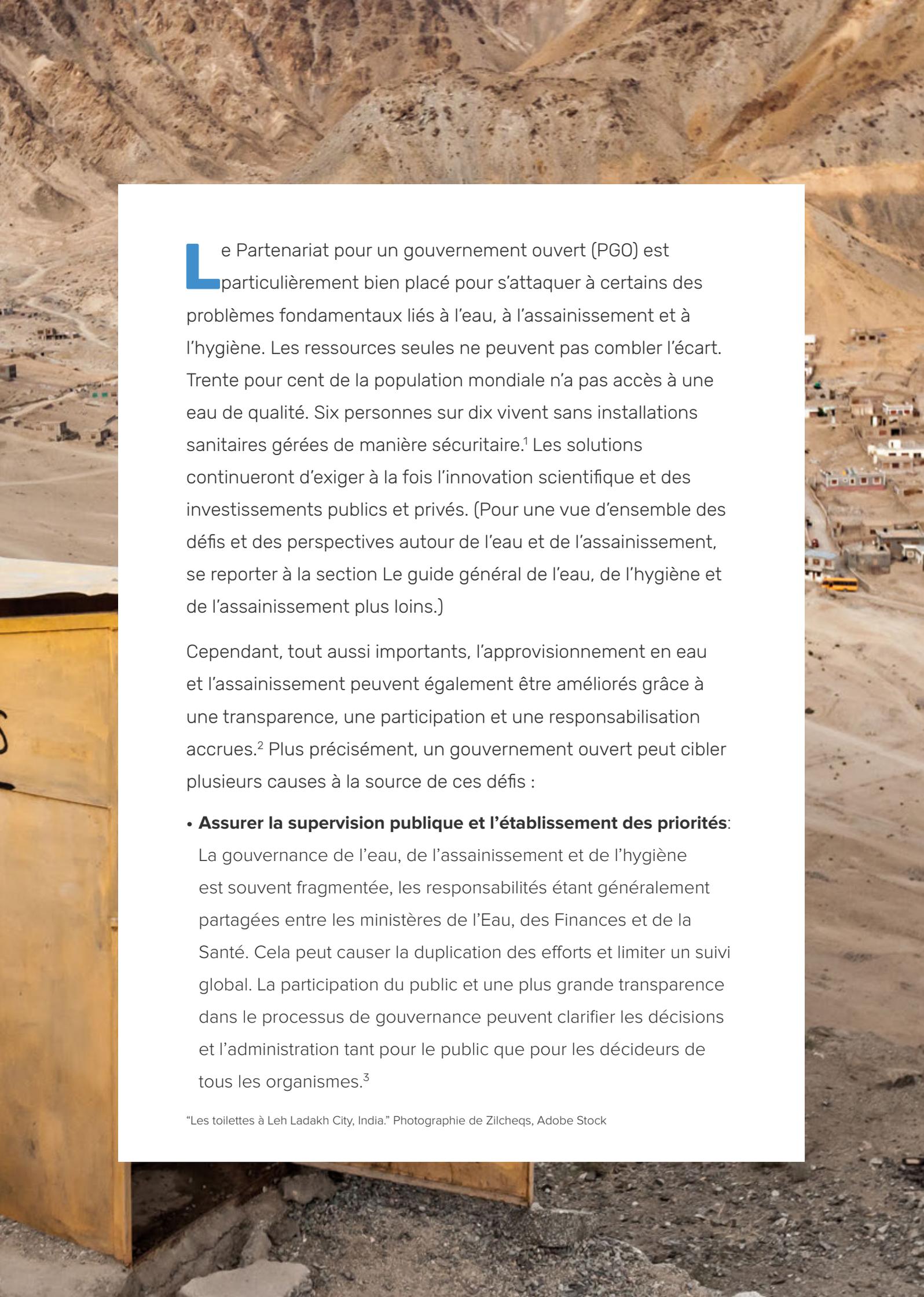
# Principaux éléments

L'amélioration du gouvernement ouvert procure des avantages significatifs pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène (aussi connu sous l'appellation WASH). Des collectivités saines et plus engagées renforcent l'infrastructure, créent de la stabilité et stimulent une croissance qui donne des résultats plus inclusifs et durables. À ces fins importantes, les pays du PGO peuvent signaler certaines mesures de progrès.

Cependant, malgré leurs succès et les nombreux avantages plus importants qu'ils représentent, ces éléments des services publics demeurent parmi les domaines les moins étudiés dans les plans d'action du PGO, avec seulement neuf membres mettant actuellement en œuvre des engagements pertinents. En se fondant sur l'analyse de données provenant de tiers, les membres du PGO peuvent s'appuyer sur les travaux existants et continuer à améliorer l'accès et la qualité des services grâce à des engagements de gouvernements ouverts qui tiennent compte des éléments suivants :

- **Données relatives au domaine de la politique** : La plupart des membres du PGO recueillent et publient des données sur les points de service et les ménages. Cependant, ces données ne sont pas ventilées pour les unités géographiques plus petites, ne sont pas interexploitables entre les emplacements et les licences ne permettent généralement pas leur réutilisation, ce qui crée une mosaïque de données qui est souvent difficile à intégrer et à exploiter.
- **Renseignements sur le processus d'élaboration des politiques** : La plupart des pays du PGO ayant mis en place des plans pour l'assainissement et l'eau potable, les données sur les dépenses financières ne sont pas disponibles dans un grand nombre de pays et les systèmes de suivi sont souvent inefficaces.
- **Participation et responsabilisation** : La plupart des pays du PGO ayant mis en place une participation et des institutions de responsabilisation dans tous les sous-secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, très peu d'entre eux ont une forte participation et moins de la moitié d'eux déclarent que les sous-secteurs disposent de mécanismes de plainte.
- **Dépenses pour les populations vulnérables** : La plupart des pays du PGO ont des plans d'accès pour les populations vulnérables, mais très peu d'argent (par rapport à leur taille) est dépensé ou fait objet d'un suivi dans l'atteinte de ces populations.



The background image shows a high-altitude, arid landscape. In the foreground, a large, weathered yellow metal structure, possibly a water tank or part of a toilet facility, is visible. The middle ground shows a small village with several buildings and a yellow bus parked on a dirt road. The background consists of steep, rocky hillsides under a clear sky.

**L**e Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) est particulièrement bien placé pour s'attaquer à certains des problèmes fondamentaux liés à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène. Les ressources seules ne peuvent pas combler l'écart. Trente pour cent de la population mondiale n'a pas accès à une eau de qualité. Six personnes sur dix vivent sans installations sanitaires gérées de manière sécuritaire.<sup>1</sup> Les solutions continueront d'exiger à la fois l'innovation scientifique et des investissements publics et privés. (Pour une vue d'ensemble des défis et des perspectives autour de l'eau et de l'assainissement, se reporter à la section Le guide général de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement plus loin.)

Cependant, tout aussi importants, l'approvisionnement en eau et l'assainissement peuvent également être améliorés grâce à une transparence, une participation et une responsabilisation accrues.<sup>2</sup> Plus précisément, un gouvernement ouvert peut cibler plusieurs causes à la source de ces défis :

- **Assurer la supervision publique et l'établissement des priorités:**

La gouvernance de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène est souvent fragmentée, les responsabilités étant généralement partagées entre les ministères de l'Eau, des Finances et de la Santé. Cela peut causer la duplication des efforts et limiter un suivi global. La participation du public et une plus grande transparence dans le processus de gouvernance peuvent clarifier les décisions et l'administration tant pour le public que pour les décideurs de tous les organismes.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>“Les toilettes à Leh Ladakh City, India.” Photographie de Zilcheqs, Adobe Stock



“Point d’eau public.” Yémen.” Photographie de Foad Al Harazi, Banque Mondiale

- **Réduire le risque de corruption** : En outre, les projets concernant l’eau, l’assainissement et l’hygiène sont souvent d’importants contrats d’infrastructure, créant de grands risques de corruption.<sup>4</sup> Mettre l’accent sur l’eau, l’assainissement et l’hygiène au sein du PGO peut aider à accélérer la transparence, la participation et la responsabilisation dont le secteur a tant besoin.
- **Déterminer les facteurs de mauvaise qualité et d’accès** : Une eau de mauvaise qualité en quantité insuffisante peut résulter d’un manque d’information sur sa salubrité, d’un manque d’information sur ce qui (ou qui) cause le problème, ou les deux. Un gouvernement ouvert contribue à garantir que le public a accès à l’information sur la qualité de l’eau dans le milieu et au point de service, ainsi qu’à l’information sur les parties prenant les décisions et, dans certains cas, sur sa pollution ou sa surutilisation. Par exemple, il a été démontré que les registres des transferts de polluants, qui publient les rejets de toxines des installations privées, entraînent une baisse des cours des actions pour les gros pollueurs.<sup>5</sup>
- **Instaurer une responsabilité officielle pour les décisions et les actions** : Bien que de nombreux problèmes d’accès médiocre ou de services de mauvaise qualité ne soient pas le résultat d’actes répréhensibles, la responsabilisation peut contribuer à améliorer l’efficacité. Il a été démontré que le fait de s’assurer que les responsables ont le devoir de répondre aux demandes de renseignements du public et d’assurer le suivi de la divulgation améliore la qualité au fil du temps.
- **Améliorer l’équité** : Dans certains cas, une approche participative peut renforcer la prise de décision de scientifiques ou de la majorité. Des données récentes provenant du Burkina Faso laissent penser que, dans un pays démocratique, l’élargissement des processus électoraux basés sur la majorité

avec la participation en personne de groupes sous-représentés peut favoriser des résultats plus équitables.<sup>6</sup>

- **Améliorer la légitimité de la prise de décision** : Des données récentes provenant du Costa Rica montrent que les communautés dotées de comités publics sur l’eau plus forts et de règles claires en matière de perception des tarifs ont un meilleur rendement en ce qui concerne l’approvisionnement en eau des communautés rurales et le recouvrement des coûts.<sup>7</sup>

Dans l’ensemble, répondre aux besoins des communautés du monde entier exigera une ambition plus élevée qu’on ne l’a vu jusqu’à présent. Compte tenu de l’importance de l’eau, de l’hygiène et de l’assainissement, ainsi que du rôle unique que le PGO peut jouer pour soutenir le développement et la réalisation d’engagements plus ambitieux, ce domaine a été identifié comme étant un thème prioritaire du PGO.

Les différentes approches prises par un gouvernement ouvert pour améliorer l’eau et l’assainissement peuvent être classées en quelques catégories. En fin de compte, l’objectif est d’améliorer la qualité du service grâce à une plus grande responsabilisation à l’égard des résultats. Pour ce faire, il faut améliorer les données qui aident à la prise de décisions, l’ouverture du processus décisionnel lui-même et les mécanismes de participation et de responsabilisation pour les décisions.

- 1 Données relatives au domaine de la politique** : Les pays du PGO doivent minimalement avoir des données accessibles sur les services publics de base. Ces données fournissent des informations transparentes sur le niveau de service fourni, ainsi que sur la distribution de ces services. Pour comprendre les services WASH, il est essentiel d’accroître la transparence de l’information sur des aspects du service tels que l’équité (y compris l’équité entre les régions rurales et urbaines, le sexe et le statut économique), la qualité et la

fiabilité du service, la durabilité des systèmes et les changements au fil du temps. Des contraintes particulières à l'intérieur des pays du PGO sont expliquées plus loin dans la section Données de gouvernance.

## 2 Renseignements sur le processus d'élaboration des politiques

L'accent est mis sur l'ouverture des décisions déterminant les services WASH. L'accès à l'information peut être amélioré pour :

- les décisions en matière de planification et d'investissement;
- les données budgétaires (y compris les tarifs, les subventions et les taxes);
- la publication des niveaux de service et l'amélioration de leur transparence;
- les demandes relatives aux processus d'approvisionnement. L'état d'avancement des efforts en matière d'accès à l'information est présenté ci-dessous.

## 3 Participation et responsabilisation

Les engagements à cet égard peuvent aller de la budgétisation participative à l'introduction de mesures de responsabilisation, telles que la surveillance par les citoyens. Il est important de noter que ces interventions peuvent également évaluer comment différentes populations, y compris les hommes et les femmes, ont accès à l'eau et aux autres services d'assainissement municipaux et s'en servent. Il peut s'agir d'interventions ponctuelles ou de la participation du public à la prise de décisions officielles. En voici quelques exemples :

- *Services municipaux d'approvisionnement en eau* : Les citoyens et la société civile peuvent aider à responsabiliser les prestataires de services.
  - Organismes de réglementation : Les grandes régions urbaines sont généralement dotées d'une structure de surveillance, qu'il s'agisse d'un organisme de réglementation ou d'un office des services d'approvisionnement en eau. Dans ces cas, la participation peut consister à aviser l'organisme de surveillance de toute violation de l'entente de service et à veiller à ce que les actions à proscrire n'aient pas lieu. Dans de nombreux endroits, les citoyens ont des rôles officiels au sein des commissions des services publics et les commissions doivent tenir des réunions et des audiences publiques. De cette façon, les communautés peuvent appuyer la surveillance et la prise de décisions, à la fois au nom

d'un fournisseur de services et afin de tenir le fournisseur de services responsable. Par exemple, le gouvernement du Honduras s'est engagé à établir des unités locales de supervision et de responsabilisation par l'entremise de la Water Regulatory Authority.<sup>8</sup>

- *Systèmes de rapports et science citoyenne* : Plusieurs régies des eaux, y compris la régie du Royaume-Uni et celle du Kenya, disposent d'outils de signalement des fuites par téléphone mobile. Ces outils permettent aux collectivités de rendre compte directement de problèmes à un service public afin d'accélérer les interventions. Dans d'autres cas, comme celui des efforts scientifiques des citoyens aux États-Unis, la surveillance communautaire est utilisée pour surveiller la conformité réglementaire des services publics.
- *Contextes ruraux* : Dans ces cas, le fournisseur de services est souvent un comité communautaire de l'eau, une équipe de bénévoles chargés d'assurer le fonctionnement d'une pompe manuelle ou d'un petit système de canalisations. La participation peut comprendre le fait de s'assurer que le comité de l'eau tienne des réunions régulières avec la communauté avec un espace pour déposer des griefs. Une autre option pourrait être d'utiliser les élections régulières du comité de l'eau pour encourager une gestion qui réponde aux besoins de la communauté.
- *Échelle nationale* : La participation sur le plan national est particulièrement importante pour façonner les politiques et la législation, ainsi que pour diriger les budgets. Les ministères nationaux (c'est-à-dire les ministères de l'Eau, de la Santé et des Finances) déterminent quelles lois guident les services d'eau et d'assainissement et, surtout, comment le financement est attribué. La société civile peut jouer un rôle clé en aidant à concevoir des politiques de l'eau et de l'assainissement qui répondent aux besoins des communautés et la budgétisation participative peut aider à déplacer les investissements là où ils sont les plus nécessaires. (Voir l'encadré « Leçons à tirer des réformateurs : Uruguay », pour un exemple d'un gouvernement prenant cette approche dans leur plan national de l'eau, faisant partie de leur plan d'action de PGO.)



## Le guide général de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement



"Fontaine d'eau publique à Marrakech, Maroc." Photographie de Martn, Adobe Stock

Peu de domaines de politiques présentent un potentiel d'incidence à grande échelle comme l'accès à l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH). En 2015, 30 % de l'humanité n'avait pas accès à des services d'eau potable bien gérés. L'assainissement était encore plus urgent, plus de 30 % de la population mondiale n'ayant même pas accès aux services de base.<sup>9</sup>

L'amélioration de l'accès des ménages à l'eau potable, un assainissement propre et de bonnes habitudes d'hygiène améliorent la santé et ont des effets supplémentaires importants.

- **Fardeau de la maladie :** Il est estimé que l'accès aux services WASH peut réduire le risque de diarrhée de 19 à 50 %.<sup>10</sup> Parmi les autres effets sur la santé, mentionnons la réduction du retard de croissance<sup>11</sup> et de l'incidence des maladies tropicales<sup>12</sup> négligées, comme l'helminthiase transmise par le sol, la schistosomiase, le trachome et la filariose lymphatique. Collectivement, l'amélioration de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène pourrait réduire jusqu'à 10 % de la charge mondiale de maladies.<sup>13</sup>
- **Croissance économique et stabilité:** L'amélioration de l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène va bien au-delà des considérations d'efficacité en matière de soins de santé. L'eau propre et des travailleurs en bonne santé sont les principaux moteurs de la croissance

économique, et cet effet ne se limite pas aux pays en développement.

- En Asie de l'Est, chaque dollar investi dans l'eau potable et l'assainissement rapporte 5,30 \$ américain.<sup>14</sup>
  - De la même manière, aux États-Unis, chaque emploi créé dans les industries locales de l'eau et des eaux usées crée près de quatre emplois à l'échelle nationale.<sup>15</sup>
  - Il est de plus en plus évident que l'amélioration de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène améliore également l'éducation,<sup>16</sup> contribue aux efforts de paix,<sup>17</sup> améliore les bassins versants et la biodiversité et, ce qui est peut-être le plus important, améliore l'égalité des sexes.<sup>18</sup>
- **Incidence selon le sexe :** Chaque aspect de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène affecte les femmes de façon disproportionnée,<sup>19</sup> et ce, à toutes les étapes de leur vie. Les femmes et les filles sont le plus souvent responsables de la collecte de l'eau pour leur famille, consacrant collectivement plus de 200 millions d'heures chaque jour à cette tâche.<sup>20</sup> En plus d'une perte de temps précieux, les longues randonnées pour aller chercher de l'eau exposent les femmes à un risque important de violence et de blessures.<sup>21</sup> Pour les jeunes femmes fréquentant l'école, l'insuffisance des

installations d'hygiène et d'assainissement en contraind beaucoup à manquer l'école pendant leurs règles.<sup>22</sup> De plus, les femmes étant le plus souvent les principales dispensatrices de soins, toute amélioration apportée à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène bénéficie également aux familles. Par conséquent, la collecte et la publication des données sont essentielles pour surveiller, évaluer et régler ces questions.

Le besoin de services d'eau et d'assainissement de base ne concerne pas seulement les ménages. Dans les pays en développement comme dans les pays développés, l'ensemble des communautés est également confronté à de graves lacunes.

- **Écoles** : Près d'un tiers des écoles dans le monde n'ont pas accès à l'eau potable de base et à peu près autant d'écoles ne disposent pas d'installations sanitaires suffisantes.<sup>23</sup> Ce problème ne se limite pas aux pays en développement, puisqu'il y a des problèmes majeurs d'eau potable dans les écoles publiques aux États-Unis<sup>24</sup> et au Canada.<sup>25</sup>
- **Établissements de soins de santé** : Selon une enquête menée auprès de plus de 50 pays à revenu faible et intermédiaire, près de 40 % des établissements de soins de santé n'ont même pas un accès de base aux services d'approvisionnement en eau.<sup>26</sup>
- **Lieux de travail et autres lieux à l'extérieur du ménage** : Les données internationales suggèrent que l'accès à des services d'eau et d'assainissement de qualité est en fait inférieur à celui des ménages dans des lieux extérieurs aux ménages. Cette situation est particulièrement critique dans les contextes d'utilisation de lieux temporaires, les rassemblements de masse et les populations dispersées.<sup>27</sup>

### Objectif universel : Pas seulement pour les pays en développement :

Les politiques et la recherche internationales reconnaissent maintenant clairement que les lacunes dans les services d'eau et d'assainissement ne sont pas seulement un défi que rencontrent des pays en développement. Leur portée est beaucoup plus étendue, ce qui a des répercussions sur les économies de toutes tailles.

- **Objectif universel** : Dans une transition nette des Objectifs du millénaire pour le développement, les Objectifs de développement durable reconnaissent la nature critique des défis liés à l'assainissement de l'eau et il fut fixé un objectif en matière d'eau (objectif 6), reflétant à la fois la gestion des bassins versants et de l'eau, l'assainissement et l'hygiène. Autre changement par rapport à l'époque des Objectifs du millénaire pour le développement : les Objectifs de développement durable sont conçus en tant qu'« appel à l'action de tous les pays, pauvres, riches et à revenu intermédiaire. »<sup>28</sup>
- **L'assainissement dans les pays riches** : Le traitement des eaux usées demeure un défi pour les pays plus industrialisés. De nombreuses grandes villes du monde entier utilisent des systèmes combinés d'égouts pluviaux, qui pompent les eaux usées non traitées directement dans les rivières, les ruisseaux et les étangs lorsque les eaux pluviales dépassent la capacité de traitement. Au Canada, plus de 100 millions de mètres cubes d'eaux usées non traitées et d'eaux pluviales polluées se sont déversés directement dans les cours d'eau en 2016. Le Royaume-Uni compte jusqu'à 31 000 points de débordement des égouts unitaires, ce qui réduit la qualité de l'eau sur des centaines de plages à travers le pays.<sup>29</sup>
- **Équité** : Les communautés à faible revenu,



les communautés autochtones et les communautés autrement marginalisées étant confrontées à des défis uniques, les économies avancées doivent également relever des défis majeurs en fait d'équité des services WASH. Aux États-Unis, près de 1,6 million de personnes n'ont pas accès à des services d'eau et d'assainissement; les familles afro-américaines sont deux fois plus susceptibles que les familles blanches de vivre sans plomberie moderne.<sup>30</sup> Flint, au Michigan, où les problèmes de qualité de l'eau ont fait la une des journaux du monde entier, a le taux de pauvreté le plus élevé de toutes les villes des États-Unis. À Flint, en particulier, ces problèmes sont directement liés aux préoccupations relatives à l'accès à l'information et à la responsabilisation, car l'insuffisance des données sur la qualité de l'eau et la responsabilité des décideurs ont retardé le rétablissement d'une eau saine pour la collectivité.<sup>31</sup>

### **Une approche différenciée pour les sous-secteurs**

En conceptualisant le problème, il est important de faire la distinction entre l'eau, l'assainissement et l'hygiène. Les solutions doivent refléter la diversité des normes institutionnelles et culturelles d'une communauté à l'autre, de part et d'autre des frontières.

Par exemple, l'eau rend les autres droits possibles; sans eau, on ne peut ni voter, ni posséder de biens, ni vivre.<sup>32</sup> De plus, le droit à l'eau est également considéré par certains comme un droit en soi, affirmé par la législation nationale, comme dans la constitution sud-africaine. Bien qu'il s'agisse d'un bien public dans de nombreux endroits, les gens continuent aussi de s'approvisionner en eau auprès de fournisseurs privés ou dans des ressources communes.

Si l'assainissement permet également d'exercer d'autres droits, l'assainissement et l'hygiène sont plus souvent traités comme une responsabilité privée et décentralisée, ce qui fragmente encore plus la gouvernance. Néanmoins, les gouvernements jouent un rôle important en matière d'éducation, de surveillance, d'orientation réglementaire et d'incitatifs financiers. Ces différentes responsabilités déterminent le rôle que peut jouer un gouvernement ouvert dans chaque sous-secteur.



## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Plan national de l'eau de l'Uruguay

La réforme constitutionnelle de 2004 en Uruguay a aboli la privatisation des services d'eau et d'assainissement. Cette réforme témoigne d'un intérêt public important pour la gouvernance de l'eau et de l'assainissement. En 2010, le gouvernement a lancé un plan national de l'eau pour mettre en œuvre la réforme constitutionnelle. En raison de sa conception, il devait inclure les perspectives, les préoccupations et les propositions de divers secteurs de la société. Pour atteindre ses objectifs inclusifs, le gouvernement a pris les mesures suivantes :

- ancement d'un processus de dialogue pour le plan national;
- Tenue de discussions officielles sur le plan national, comme l'exigent les lois pertinentes;
- Création d'espaces de discussion officiels avec au moins quatre réunions publiques et publication en ligne des résultats des discussions;
- Sensibilisation par l'introduction du plan national dans le cadre de la Journée mondiale de l'eau.

L'approche concertée de l'Uruguay en matière d'engagement communautaire a fonctionné. Le processus de planification a connu des progrès importants au cours des dernières années :

- Plus de 1 500 personnes ont participé à des discussions officielles dans tout le pays, notamment des fonctionnaires, des parlementaires, des ministères, des universitaires, des organisations sociales, des syndicats, des médias et des citoyens.
- L'Université de la République a dirigé avec succès un projet d'engagement des citoyens, tirant parti des plateformes préexistantes telles que les comités régionaux de l'eau et les commissions de bassin versant.
- À la suite de la vaste participation d'intervenants, leurs commentaires ont été pris en compte dans l'élaboration finale du plan national. Approuvé avec succès aux plus hauts niveaux du gouvernement, le plan final a défini dix programmes et 30 projets et jeté les bases de la formulation de plans et de locaux régionaux à l'échelle du bassin.

Il est important de noter que l'approche de l'Uruguay a renforcé les





systèmes publics, réaffirmé l'importance d'une plus grande participation de la communauté aux processus décisionnels. Pour aller de l'avant, les chercheurs nationaux du MEI du PGO ont recommandé de miser sur le succès du plan national de l'eau en introduisant un système de surveillance par les citoyens et peut-être d'étendre le modèle de participation à d'autres secteurs, comme le logement, la santé ou l'éducation.

Les pairs du PGO peuvent également en bénéficier. Le modèle uruguayen offre plusieurs enseignements à ceux qui cherchent à accroître la participation à la planification sectorielle :

- Documenter publiquement les progrès réalisés : Les progrès du plan national de l'Uruguay ont été régulièrement présentés grâce à des mises à jour en ligne, assurant ainsi une transparence totale dans le processus de développement. Cela a contribué à créer un élan autour du processus.
- Garantir un soutien institutionnel : Au-delà de la simple réponse à une exigence légale, ce processus a reçu l'appui du Bureau du président. Cet établissement des priorités de haut niveau peut accélérer les progrès et contribuer à assurer le succès.
- Tirer parti des institutions existantes : Plutôt que de créer de nouvelles structures, pour faciliter la participation, les intervenants ayant pris part à l'élaboration du plan national ont sollicité les commentaires d'institutions existantes telles que les comités régionaux de l'eau. Cette approche peut renforcer la légitimité du processus en permettant à des parties prenantes bien intégrées de travailler ensemble et également d'accélérer le processus en évitant le travail fastidieux de développement de nouvelles plateformes d'intervenants.

.....  
Photographie de Matyas Rehak, Adobe Stock

---

# Les frontières des services WASH dans le PGO

Les membres du PGO ont mis en œuvre diverses réformes liées à l'accessibilité, à la transparence de la gestion et à la responsabilité publique en matière d'eau et d'assainissement. Avec des engagements allant de la cartographie numérique des points d'accès à l'eau potable à une collaboration accrue entre les locataires et les propriétaires dans l'expansion des systèmes d'assainissement, ces réformes peuvent offrir de vastes possibilités d'amélioration de la qualité de vie pour toutes et tous.

Cependant, malgré ces réussites, WASH continue d'être, par rapport à d'autres domaines de politique publique, largement sous-explorés dans les plans d'action du PGO :

- Vingt-cinq membres du PGO ont inclus des engagements relatifs à l'eau à un moment donné dans leurs plans d'action depuis 2012 (neuf d'entre eux mettront en œuvre des engagements pertinents à partir de 2019). Comparons ce chiffre à celui de l'éducation ou des industries extractives, qui est plus de deux fois plus élevé. Certains de ces engagements sont liés à la gestion environnementale de l'eau, plutôt qu'à l'eau de consommation, de

nettoyage et de lavage.

- Les 25 membres ont pris un total de 39 engagements relatifs à l'eau, dont 30 ont été évalués par le MEI et neuf sont activement mis en œuvre dans huit membres.
- Le MEI n'a attribué une étoile qu'à un seul engagement (ce qui est faible par rapport à d'autres domaines politiques; moins de 3 % contre 9 % pour les engagements non WASH). (Ceci est présenté dans l'encadré ci-dessus, Plan national de l'eau de l'Uruguay) commitments). (This is featured above in the box, "Uruguay's National Water Plan".)

Afin de relever les défis importants posés par l'urgence d'améliorer les processus WASH et les lacunes dans les engagements actuels du PGO, le présent rapport examine de plus près les données disponibles et identifie les prochaines mesures que les pays du PGO pourraient prendre pour améliorer ces domaines : 1) données sur le domaine des politiques, 2) données sur le processus des politiques (avec un examen plus approfondi des dépenses pour les groupes marginalisés) et 3) participation et responsabilité dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

---

## Données pour la prise de décision concernant WASH

Malgré le faible nombre d'engagements généraux liés aux services WASH et l'orientation politique quelque peu nouvelle qu'ils représentent, les efforts du PGO ont été très ciblés et efficaces. Huit engagements portaient sur la transparence des services d'eau et d'assainissement :

- Offrir un accès aux données sur le rendement des installations de traitement des eaux usées (Chili);
- Constituer un portail pour transmettre les données sur la qualité de l'eau distribuée par les usines de

traitement de l'eau (Panama);

- Publier des données sur les emplacements et le rendement des points d'accès à l'eau (Kigoma, Tanzanie);
- Transmettre les données sur les services d'assainissement financés par les fonds publics (Pérou);
- Créer un portail sur la qualité de l'eau à La Libertad, au Pérou (voir « Leçons à tirer des réformateurs :



La Libertad », pour une description détaillée des avancées et défis).

Les données de tierces parties montrent qu'il y a beaucoup de progrès à réaliser en ce qui concerne les données WASH. Par rapport aux autres secteurs analysés (santé et éducation), celui de l'eau et de l'assainissement est le plus avancé du PGO. Toutefois, comme l'illustre l'exemple de La Libertad ci-dessous, malgré la richesse des données disponibles, d'importants problèmes d'inter-exploitabilité et de durabilité continuent de limiter ce domaine de politique.

Les défis pour les données sur l'eau et les données sur l'assainissement sont presque identiques. Les figures 1 et 2 montrent la disponibilité des données sur l'eau sur les sites Web des organismes nationaux de statistique des pays du PGO selon la Open Data Inventory (ODIN) de l'Open Data Watch :<sup>33</sup>

- Quatre pays du PGO sur cinq publient des données sur l'accès des ménages à l'eau potable (79 %) et à l'assainissement (81 %). (Rangée 1 des figure 1 et 2 respectivement.)
- Près des deux tiers (68 % pour l'eau et 70 % pour l'assainissement) disposent de données couvrant trois des cinq dernières années, tandis qu'un quart seulement dispose de données pour les cinq dernières années (29 % et 27 % respectivement). (Rangée 2.)
- Au cours des dix dernières années, plus d'un tiers (40 % et 37 % respectivement) ont au moins six de ces années. (Rangée 3.)
- Certaines données sont largement disponibles à l'échelle nationale, et un tiers (33 % et 37 %) possèdent les données à l'échelle provinciale, étatique ou régionale, mais peu (5 % et 6 %)

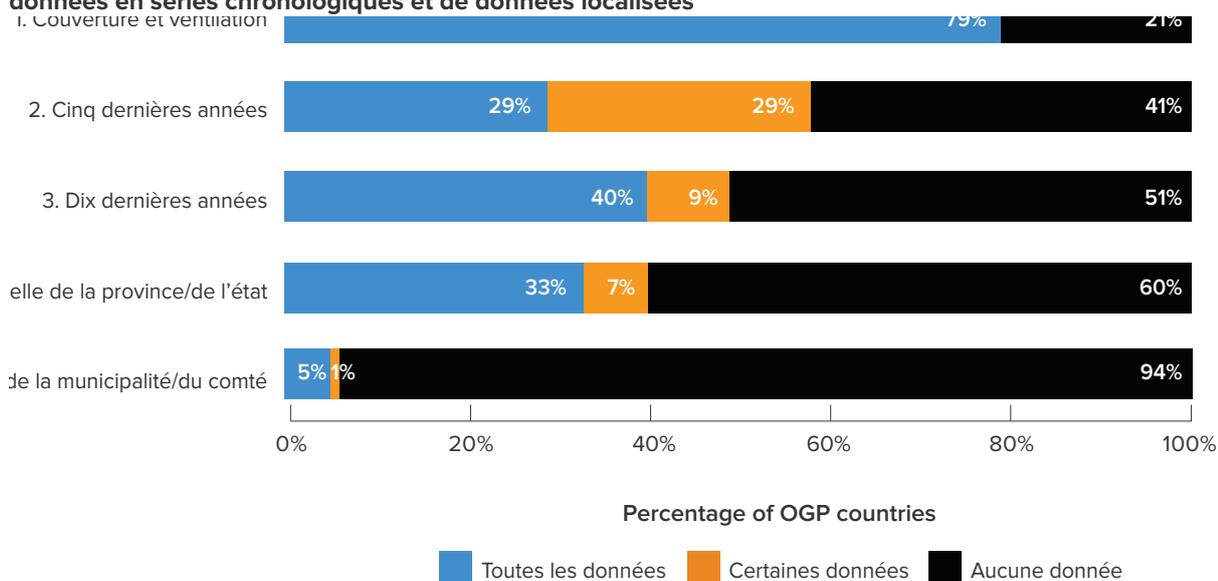
maintiennent des données municipales. (Rangées 4 et 5.) Cela peut s'expliquer en grande partie par la nature fragmentée de ces informations ou, dans certains cas, par le fait que des niveaux de données moins élevés peuvent ne pas exister dans un format communicable. Il s'agit là d'un domaine dans lequel des améliorations particulières s'imposent dans les pays du PGO.

Une analyse plus approfondie des résultats d'ODIN concernant les données ouvertes est encourageante, mais met également en évidence la nécessité d'une plus grande concentration sur l'engagement.

- Les points forts : La moitié (47 %) des pays du PGO publient des données sur l'eau dans un format lisible par ordinateur, permettant leur réutilisation. Les deux tiers (67 %) publient les données dans un format non exclusif.
- Les points à améliorer : Moins de la moitié (41 %) rendent les données téléchargeables en masse d'un indicateur à l'autre, et seulement un quart (26 %) ont des licences qui permettent la réutilisation.

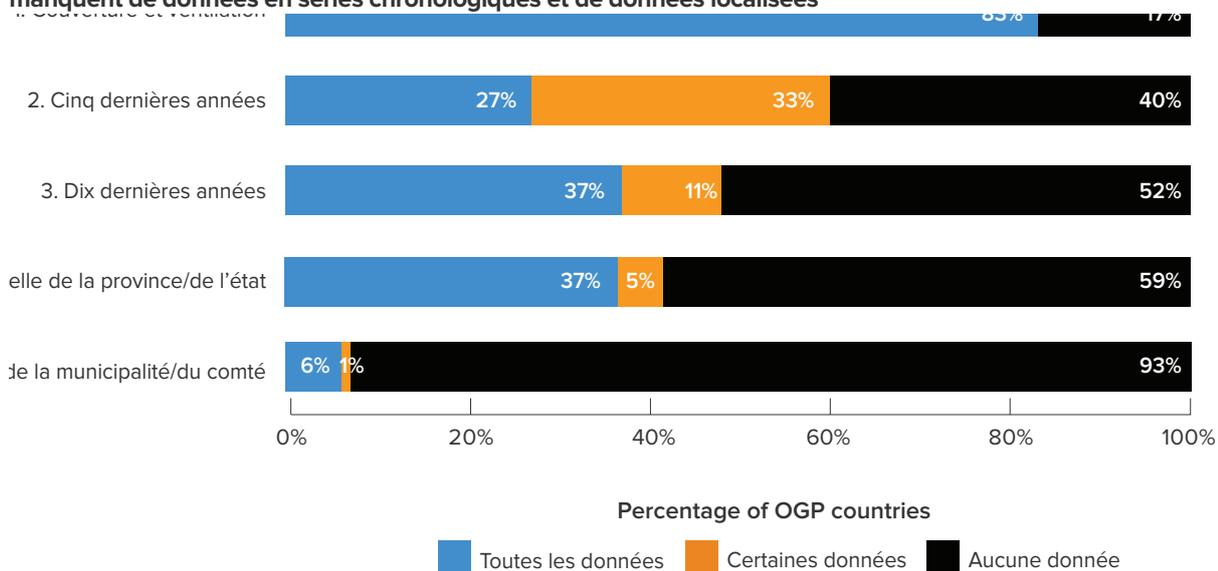
Malgré la couverture relativement élevée des données sur l'eau et l'assainissement, l'exemple de La Libertad (plus loins) montre également que lorsque les données à l'échelle nationale ne sont pas réutilisables ou ouvertes, cela peut entraîner des retards importants et des problèmes dans le déploiement des initiatives locales en matière de données.<sup>34</sup>

**FIGURE 1. La plupart des pays du PGO disposent de données sur l'accès à l'eau potable, mais manquent de données en séries chronologiques et de données localisées**



Source: Open Data Watch Open Data Inventory 2017, Accès aux données sur l'eau potable (n = 79)

**FIGURE 2. La plupart des pays du PGO disposent de données sur l'accès à l'assainissement amélioré, mais manquent de données en séries chronologiques et de données localisées**



Source: Open Data Watch Open Data Inventory 2017, Accès à un assainissement amélioré (n = 79)





#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## La Libertad, Pérou : L'importance des données ouvertes dans la planification des services d'eau

À La Libertad, comme dans la majeure partie du Pérou, les prestataires de services locaux manquent souvent de ressources techniques et financières nécessaires afin d'assurer l'accès à l'eau potable. En conséquence, l'incertitude sur la qualité de l'eau est constante chez les utilisateurs.<sup>35</sup> En réponse à ces défis, dans le cadre de son plan d'action du PGO, le gouvernement de La Libertad prévu de mettre en place une plateforme Web comprenant des renseignements sur la couverture et la qualité de l'eau pour la consommation humaine, ainsi que sur les services d'assainissement. De plus, le site permettrait au public de partager les défis en matière d'eau et d'assainissement et d'enregistrer des suggestions et des demandes d'urgence.

Pour veiller à la coordination entre les organismes, les paliers gouvernementaux et les secteurs, la première étape fut de mettre sur pied un comité chargé de la direction. Le comité a conçu l'information nécessaire pour le portail Web, identifié les sources de données et appuyé le développement de la plateforme.

Même s'il a mis l'accent sur la coordination entre les secteurs et les paliers de gouvernement, le comité a eu de la difficulté à rendre ces données ouvertes. Le plan initial prévoyait que les données devaient être fournies par le ministère du Logement, de la Construction et de l'Assainissement. Le comité n'a toutefois pas été en mesure de transmettre les données en raison d'une licence restrictive. Il a fini par utiliser des données différentes à partir d'une plateforme existante mise au point par l'Agence suisse pour le développement et la coopération. Par conséquent, la plateforme a dû être développée différemment et peut ne pas être aussi facile à mettre à jour. Au moment de l'examen par le MEI, le site Web était presque terminé, mais il n'avait pas encore été lancé.

La Libertad montre comment, même lorsque les données sont accessibles au public, des problèmes de licence et de formatage restrictifs peuvent constituer un obstacle technique majeur à l'amélioration des services.

.....  
Photographie de Monica Tijero, Banque Mondiale

# Renseignements sur le processus d'élaboration des politiques

Vingt et un engagements du PGO ciblent une prise de décision transparente en matière d'eau et d'assainissement. Ces engagements sont donc les plus fréquents avec près des deux tiers de l'ensemble des engagements WASH. Des engagements précis ont été pris :

- **Accroître la transparence dans le processus de demande de développement de nouveaux services d'eau (Albanie);**
- **Développer un processus d'élaboration de normes de niveau de service pour l'accès à l'eau (Tanzanie, quand elle faisait encore partie du PGO);**
- **Publier les informations relatives aux plans d'investissement dans le secteur de l'eau (Kenya);**
- **Mettre en œuvre des normes pour le transfert des données sur l'approvisionnement (Honduras);**
- **Former les intervenants externes à l'utilisation des données sur les marchés publics pour surveiller les processus d'approvisionnement (Honduras).**

Au-delà des engagements pris au sein du PGO, nous pouvons constater où se situent les forces générales de la gouvernance dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, au moins au palier national. Cela est possible à l'aide de la base de données GLAAS (Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water), une initiative des Nations unies pour l'eau mise en œuvre par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La base de données GLAAS couvre 36 des 79 pays du PGO, principalement dans les pays du Sud, ainsi qu'en Europe de l'Est et en Asie centrale.

Les données GLAAS sont uniques parmi les ensembles de données utilisés dans la préparation du présent rapport en ce sens qu'elles montrent, pour la plupart des indicateurs, que les pays du PGO n'obtiennent pas de meilleurs résultats que leurs pairs.<sup>36</sup> Par rapport à trois domaines d'intérêt pour la prise de décision, les données ont donné les résultats suivants :

- **Planification** : La majorité des pays du PGO déclarent avoir mis en place des plans pour

l'assainissement et l'eau potable dans les deux contextes. Un plus grand nombre de ces plans n'ont pas encore été mis en œuvre par rapport aux autres. Moins de la moitié ont mis en place des plans d'hygiène. (Voir la figure 3 pour plus de détails.)

- **Finance** : La majorité des pays du PGO publient des données sur les dépenses d'eau et d'assainissement en milieu rural et urbain, bien qu'une grande majorité ne publie pas de données sur les dépenses nationales, les dépenses reliées et celles non reliées à l'aide publique au développement (APD). (Voir la figure 4 pour plus de détails.) Il existe des données irrégulières sur la capacité des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement à recouvrer les coûts par le biais des tarifs, de l'adéquation des recettes et de l'absorption des fonds.<sup>37</sup>
- **Surveillance** : Environ un tiers des pays du PGO ont mis en place des systèmes de suivi robustes pour la planification, l'allocation des ressources et la qualité des services dans le secteur de l'eau. Le suivi de l'assainissement est nettement meilleur, près de la moitié des pays du PGO ayant mis en place des systèmes de surveillance. Les mesures précises prises pour suivre la prestation de services aux personnes vivant dans la pauvreté correspondent à peu près aux autres chiffres. (Voir la figure 5 pour plus de détails.)

Outre la transparence générale, les données montrent dans quelle mesure la planification intègre une référence propre aux populations vulnérables.

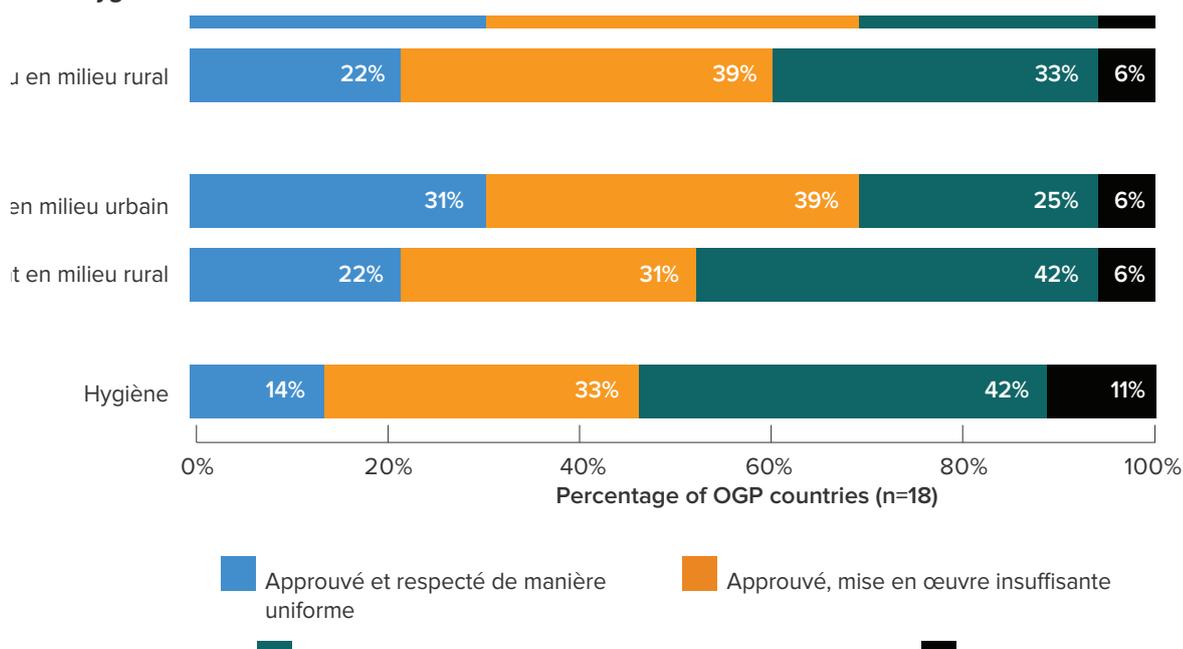
- **Planification en ce qui concerne les populations vulnérables** : Plus des deux tiers des plans comportent des mesures faisant référence aux personnes vivant dans la pauvreté, aux populations éloignées, aux personnes en situation de handicap et aux établissements non officiels. Environ la moitié d'entre eux font référence à des femmes, à des populations où la charge de morbidité est élevée et à des populations autochtones. (Voir la figure 6.)



- **Dépenses pour les populations vulnérables** : Il y a toutefois un écart important entre les engagements et la planification, d'une part, et les mesures et les fonds consacrés à ces mêmes segments de la population et, d'autre part, les mesures et les finances spécifiques qui leur sont consacrées. Dans le même groupe de pays, moins de la moitié d'entre eux ont consacré des investissements visant les populations vulnérables. Moins d'un quart d'entre eux ont donné suite à leurs plans d'aide aux populations vulnérables. (Voir la figure 7.)

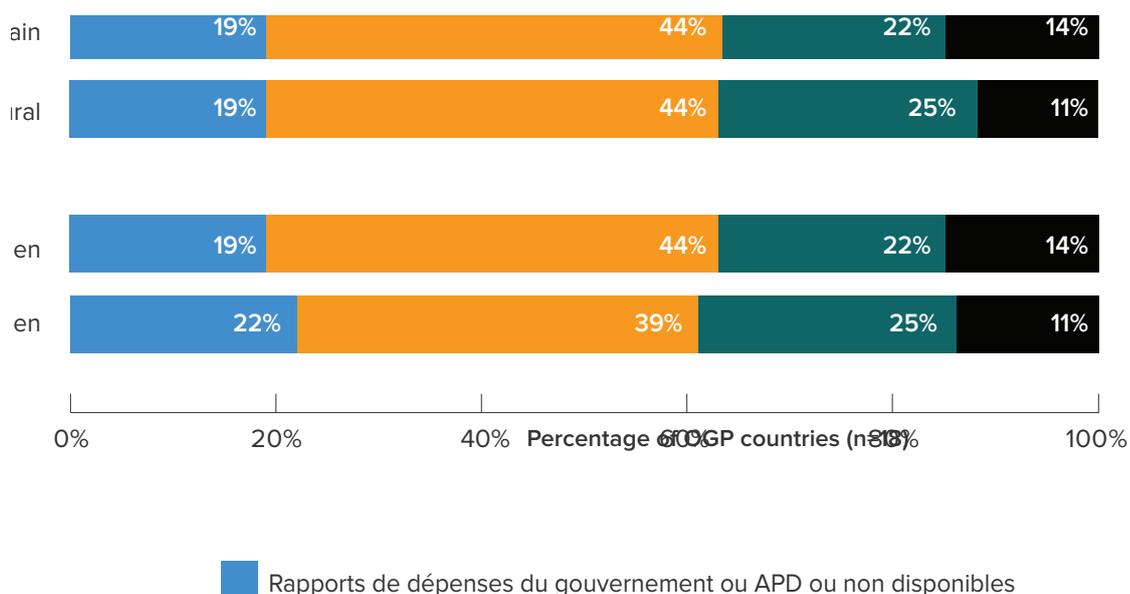
Le déficit de financement est étayé par d'autres conclusions de GLAAS. Le rapport montre qu'il existe un écart

**FIGURE 3. Une minorité des pays du PGO étudiés publient et suivent les plans nationaux d'eau, d'assainissement et d'hygiène**



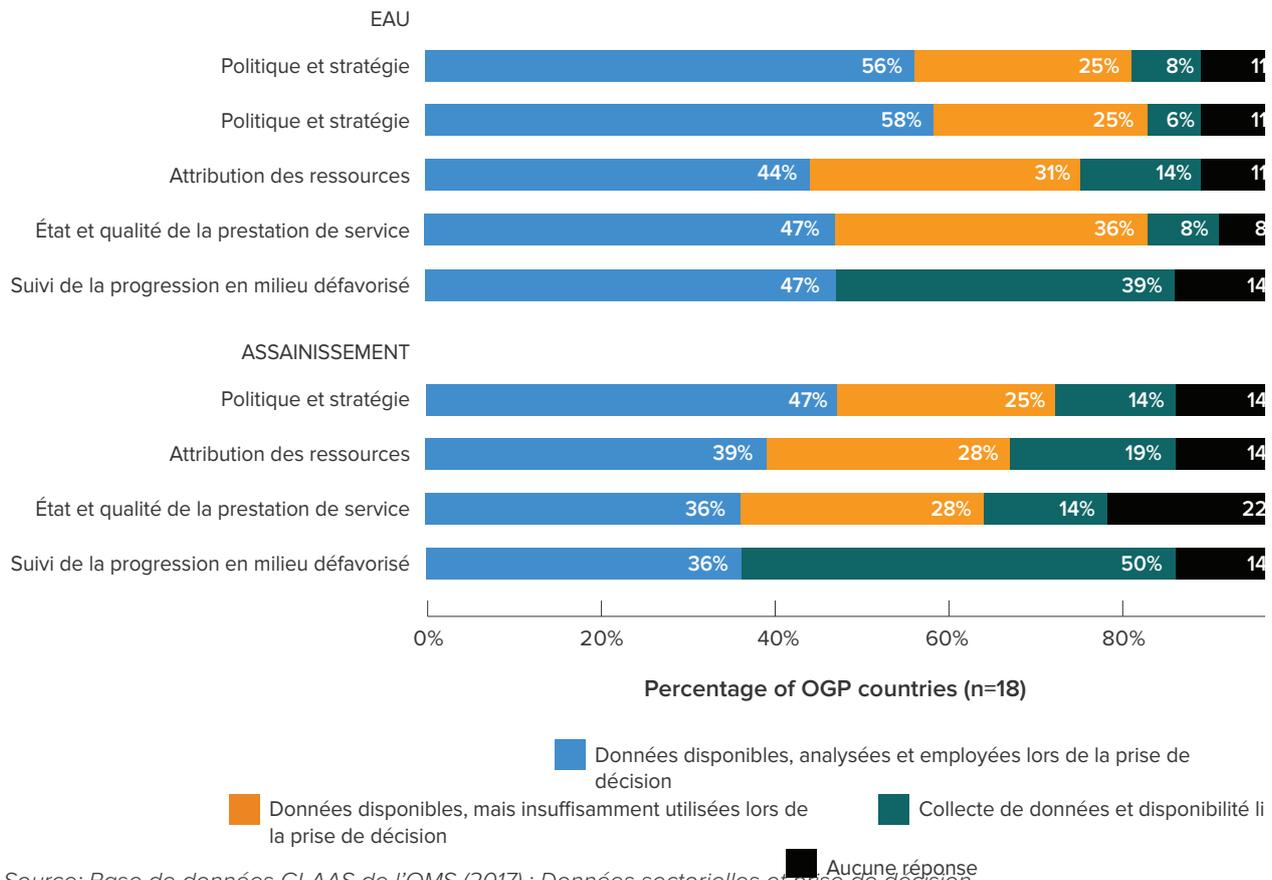
Source: Base de données GLAAS de l'OMS (2017) : Plans nationaux

**FIGURE 4. Plus de la moitié des pays du PGO interrogés publient certaines dépenses par sous-secteur du WASH, mais moins d'un quart d'entre eux publient les rapports des gouvernements et d'APD**



Source: Base de données GLAAS de l'OMS (2017) : Dépenses

**FIGURE 5. Les données pertinentes sont publiées et utilisées dans environ la moitié des pays prenant part au PGO. Elles servent notamment à la prise de décision. L'utilisation des données sur l'assainissement accuse un retard par rapport à celles sur l'eau**



Source: Base de données GLAAS de l'OMS (2017) : Données sectorielles et prise de décision

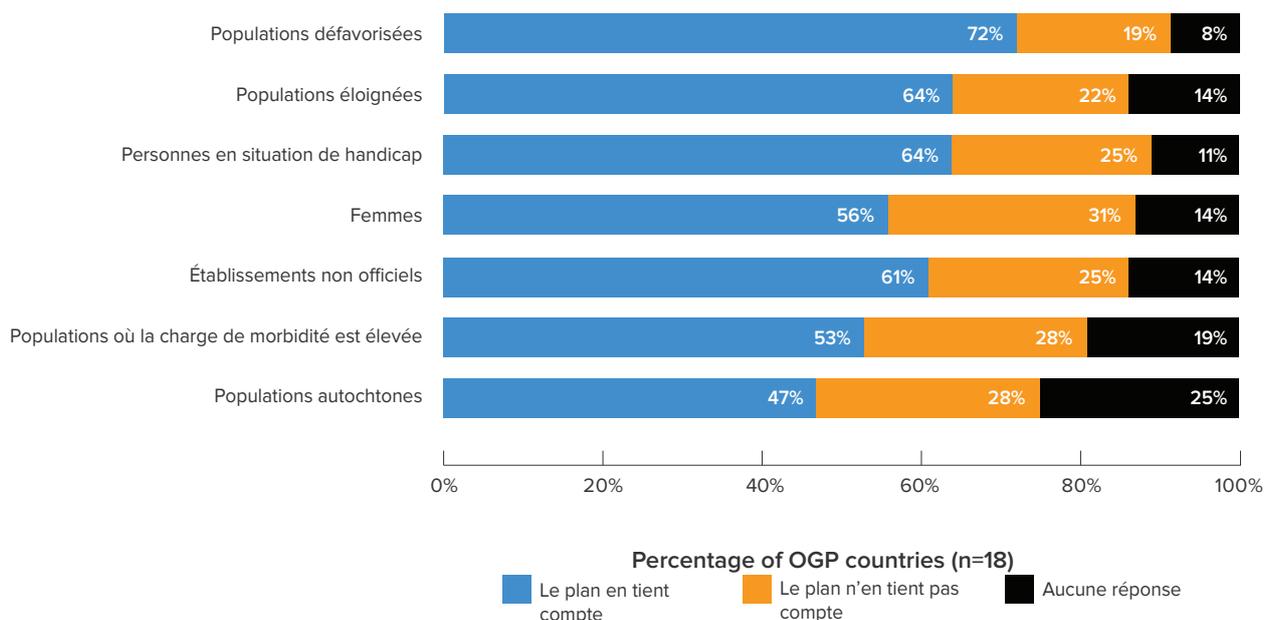
important entre les dépenses dans les zones urbaines relativement riches et les zones rurales et urbaines pauvres. L'écart entre la planification de la prise en charge des groupes vulnérables et la prestation réelle de services crée plusieurs occasions pour les pays du PGO cherchant à rejoindre les personnes vivant dans la pauvreté :

- Améliorer les systèmes de suivi et les dépenses en fonction de chaque projet. Améliorer en particulier l'interexploitabilité des données pour mettre l'accent sur les zones les plus pauvres. Les données améliorées comprennent les plans et les dépenses de géocodage, la création d'identifiants uniques pour les interventions et la création d'étiquettes spéciales lorsque les interventions visent à aider les populations vulnérables. TrackFin est une méthode standard acceptée dans le monde entier pour recueillir ces données.<sup>38</sup> (L'encadré « Leçons à tirer des réformateurs » fait état des efforts des Pays-Bas pour améliorer ces données à l'échelle locale.)

- Mettre en œuvre des mesures de responsabilisation et de vérification pour garantir que les fonds destinés aux personnes défavorisées parviennent aux gens qui en ont besoin. L'enquête GLAAS examine douze indicateurs couvrant les catégories de responsabilisation, d'obligation de rendre compte et d'applicabilité, mais ne les examine pas directement du point de vue des communautés marginalisées. C'est un point à améliorer à l'avenir.<sup>39</sup>
- Permettre au public d'effectuer des vérifications et de produire des rapports non officiels là où les plans, les budgets et les dépenses ne peuvent s'aligner.

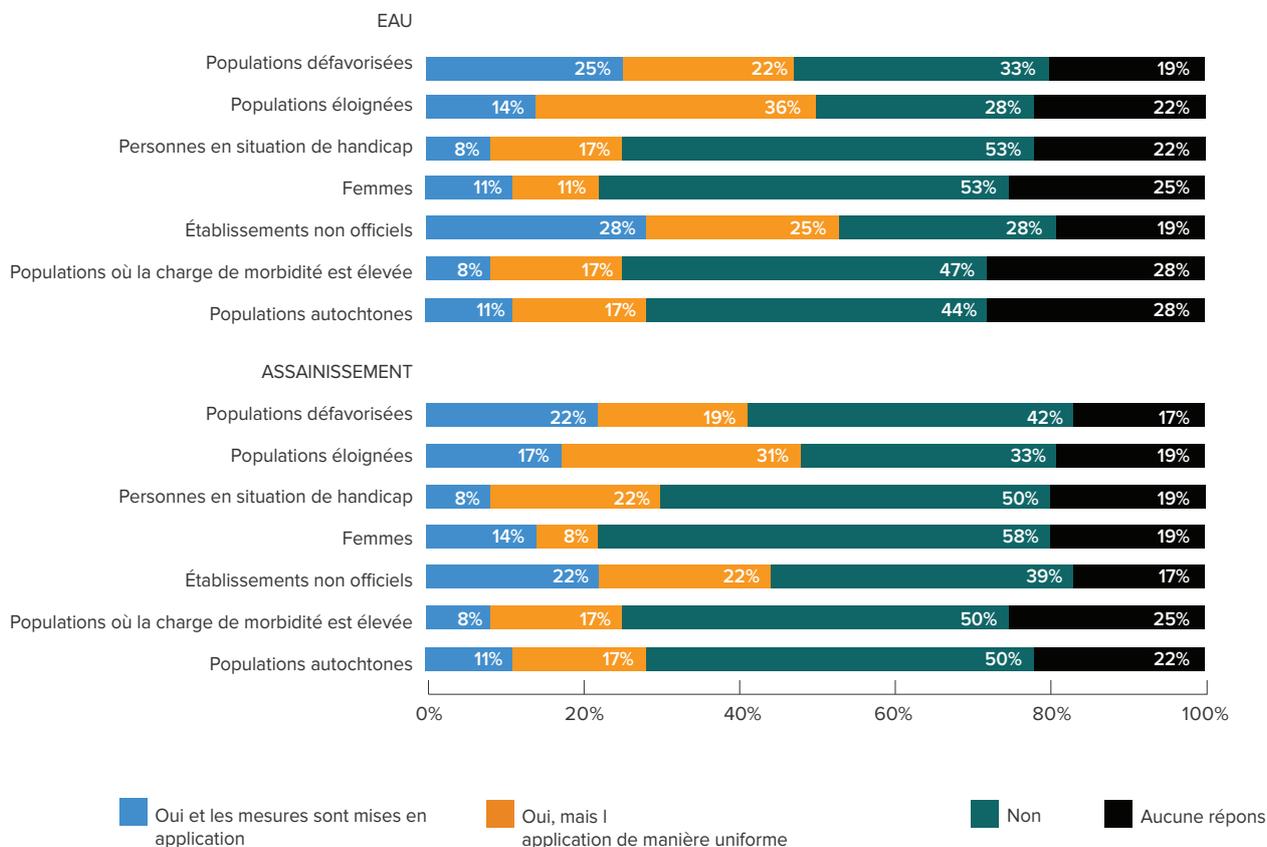
Cette dernière série de considérations va au-delà des préoccupations relatives à la transparence du processus et s'étend à des interventions spécifiques contribuant à la participation du public à la prise de décisions et à la responsabilisation à l'égard des actions (et des inactions) officielles.

**FIGURE 6. La plupart des pays du PGO étudiés publient des plans pour atteindre les populations vulnérables**



Source : Base de données GLAAS de l'OMS (2017) : Planification en ce qui concerne les populations vulnérables

**FIGURE 7. La plupart des plans de financement n'ont pas de moyens précis pour cibler les populations vulnérables**



Source: Base de données GLAAS de l'OMS (2017) : Finances pour les populations vulnérables

## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### Budget municipal et données sur les dépenses municipales pour l'eau aux Pays-Bas

À partir de 2015, les gouvernements hollandais locaux ont commencé à fournir des données financières par l'entremise d'un portail Web à l'adresse suivante : [www.openspending.nl](http://www.openspending.nl). Toutefois, ces données n'étaient initialement disponibles que sous forme agrégée, ce qui rendait difficile l'accès à des informations détaillées et locales, pourtant essentielles. En 2016, dans le cadre de son plan d'action, les Pays-Bas se sont engagés à améliorer la disponibilité de données plus détaillées (comme les budgets, les rapports annuels, les revenus, les dépenses et les recettes) dans un format lisible par machine. Bien que l'engagement s'étende au-delà de l'eau, les autorités de gestion de l'eau ont été expressément mentionnées dans le plan d'action.

L'objectif de cet engagement a été de fournir le soutien nécessaire aux municipalités locales et aux autorités régionales, y compris les autorités responsables de l'eau. L'engagement prévoyait trois jalons :

1. Mettre au point des ressources, y compris un manuel, une vidéo d'instructions et une vidéo promotionnelle;
2. Mettre en œuvre trois projets pilotes avec les administrations locales afin d'ajouter un contexte aux données ouvertes;
3. Organiser deux ateliers nationaux.

Les Pays-Bas ont réalisé des progrès substantiels dans la réalisation de ces jalons. Un manuel complet contenant des conseils aux fournisseurs de données sur la façon de partager les données a été distribué à tous les intervenants. De plus, les vidéos ont été terminées et le premier atelier national a eu lieu dans le cadre du How Open Festival des Pays-Bas.

Cet engagement a permis de réaliser des progrès importants en augmentant la transparence du processus de gouvernance et en publiant des informations sur la manière dont les autorités de gestion de l'eau ont choisi d'investir leurs fonds. Cela fournit des informations qui peuvent accroître et permettre la responsabilisation et créer un espace pour la participation. Le MEI a recommandé d'élargir cette fourniture de données, déclarant que « le gouvernement devrait envisager de développer une interface de budgétisation participative. »<sup>40</sup>





Cette expérience a permis de tirer des enseignements qui pourraient être utiles à d'autres pays du PGO cherchant à prendre des engagements similaires:

- **Établir l'ordre de priorité des données en fonction de la demande** : Cet engagement reposait sur des demandes précises des utilisateurs de données (c.-à-d. les citoyens, les journalistes et d'autres intervenants). Les gouvernements ont souvent accès à des quantités massives d'informations sur l'eau et l'assainissement. En classant par ordre de priorité les données qui ont été spécifiquement demandées, les répercussions positives des investissements dans les données ouvertes sont assurées.
- **Commencer doucement** : L'engagement initial prévoyant la participation de 75 autorités décentralisées en 2016 et de 150 autorités décentralisées en 2017, cette approche audacieuse s'est révélée irréalisable. En 2017, le jalon pertinent fut révisé pour axer les efforts sur trois objectifs, afin « d'acquérir de l'expérience à plus petite échelle avec l'amélioration de la qualité et du potentiel de mise à l'échelle ». <sup>41</sup> La transmission des données financières, en particulier des données relatives à quelque chose d'aussi crucial que les services d'eau, peut être délicat d'un point de vue politique. Commencer par un petit projet pilote peut constituer un solide argument pour démontrer que le partage de données peut être une occasion politique plutôt qu'un risque.
- **Se préparer à des progrès accélérés** : Le but de cet engagement était d'améliorer la responsabilisation et la participation du public, « parce que les utilisateurs savent comment l'argent est dépensé dans leur gouvernement et qu'ils peuvent participer aux efforts et mieux utiliser le droit de contestation. » <sup>42</sup> Il faut reconnaître que l'un des rôles clés de l'ouverture des données est de favoriser la participation. Les engagements à accroître la transparence devraient présager l'augmentation du taux de participation. Des engagements efficaces à ce niveau peuvent être jumelés à des engagements visant à accroître les plateformes de participation en même temps.

.....  
Photographie de Hansenn, Adobe Stock

---

# Participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques

Jusqu'à maintenant, il y a eu peu d'investissements du PGO dans la participation et la responsabilisation du public dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène. Cela est corroboré par des données provenant de tiers; elles montrent que les politiques de participation, bien que presque universelles, ne sont pas couramment mises en œuvre. Depuis 2018, onze engagements du PGO visent à accroître la participation aux services d'eau et d'assainissement. Comptons ceux-ci :

- Encourager les citoyens à s'investir grâce à une application mobile pour signaler les fuites d'eau (République dominicaine);
- Faire participer les communautés à l'identification et à la préparation des risques pour les sources d'eau (Honduras);
- Collaborer avec la société civile pour améliorer l'utilisation rationnelle de l'eau aux Pays-Bas (voir l'encadré précédente « Leçons à tirer des réformateurs », à titre d'exemple);
- Créer des plateformes permettant aux propriétaires et aux résidents de collaborer à l'amélioration de l'assainissement des ménages dans les bidonvilles (Sekondi-Takoradi, Ghana);
- Élaborer un plan national en matière d'eau avec la participation de la société civile et d'autres intervenants en Uruguay (voir l'exemple des réformateurs uruguayens pour une analyse approfondie de la question).

Ces engagements reflètent de nouvelles possibilités de participation à la fois à la prestation directe de services et à l'élaboration des politiques. Cependant, en les étudiant davantage, nous constatons que des améliorations sont nécessaires. En préparant ce rapport, les auteurs ont évalué tous les engagements WASH du PGO; les commentaires du public ont été pris en compte dans ceux-ci. Bien que les gens derrière les onze engagements aient permis au public de donner des commentaires, aucun d'eux n'a fourni

de rétroaction du gouvernement au public sur la façon dont les commentaires ont été utilisés.

Les engagements du PGO étant limités dans ce domaine, il est important d'indiquer où des améliorations peuvent être apportées. Le rapport GLAAS contient encore une fois des données utiles :<sup>43</sup> elles montrent combien des 36 pays du PGO qui se rapporte aux Nations Unies pour l'eau ont mis en place des procédures de participation du public et combien les suivent.

La figure 8 montre que, parmi les pays ayant répondu, presque tous ont des politiques, des réglementations ou des lois exigeant la participation à l'assainissement urbain et rural, à l'approvisionnement en eau en milieu urbain et rural, à l'hygiène et à la gestion des ressources en eau. Pas moins des trois quarts des pays du PGO ont mis en place de telles politiques, comme le montre la figure 8 ci-dessous. (La base de données GLAAS n'évalue pas ces procédures en fonction de leur force, de leur poids juridique ou de leur emploi.)

La pratique actuelle contraste fortement avec la politique déclarée. À l'exception de l'eau en milieu rural, moins d'un pays sur dix avait des taux élevés de participation à la planification de l'eau et de l'assainissement. Encore une fois, à part l'eau en milieu rural, moins de la moitié de ces pays n'ont pas participé du tout. (Une analyse sous-sectorielle se trouve à la figure 9.) Ces données étant fondées sur les rapports validés par les gouvernements lors des réunions nationales des intervenants, il faut prendre compte de ce contraste frappant. De plus, le sondage n'examine pas la qualité de la participation du public ni l'influence qu'il a eue sur les politiques ou les discussions. Il existe des ressources pouvant contribuer à créer un environnement propice à la participation dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.<sup>44</sup>

L'enquête de GLAAS de 2014 a examiné l'accès du public aux mécanismes d'application de la loi. (Le plus récent sondage de 2016 ne comportait pas cette

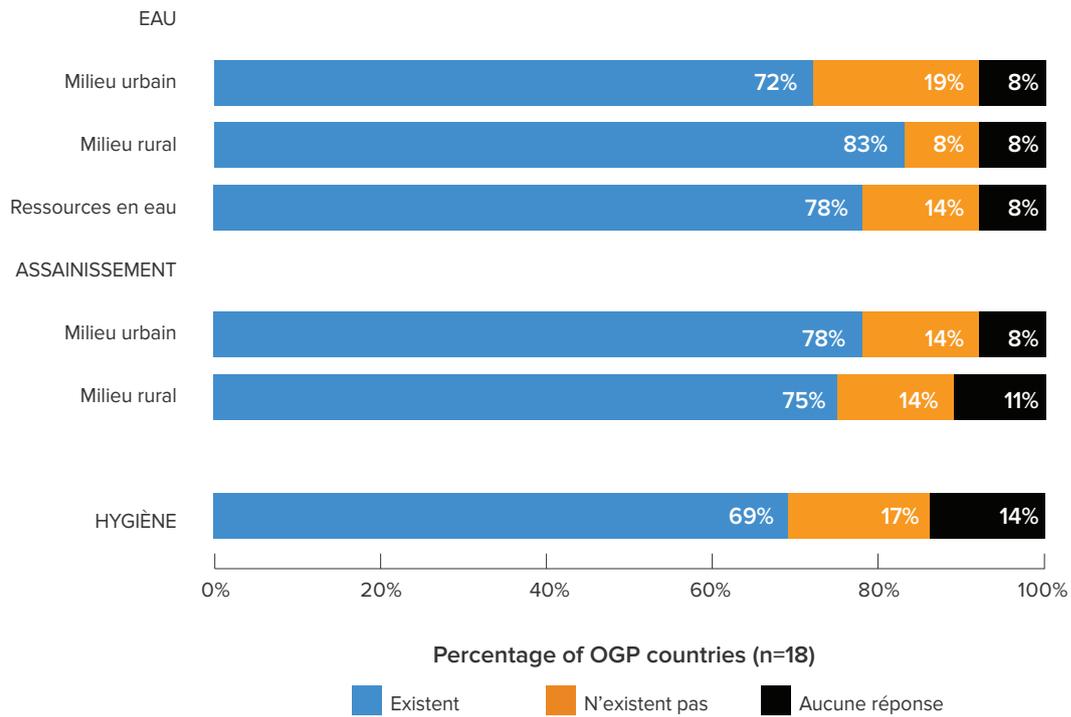


question.) Bien que les données datent maintenant de plus de cinq ans, moins de la moitié de la population avait accès à des mécanismes de plainte efficaces dans la majorité des sous-secteurs et des pays étudiés.<sup>45</sup> L'enquête n'a pas défini exactement ce que l'on entend par « mécanismes de plainte efficaces ». La façon dont cela est défini est presque certainement contextuelle. Ce qui est clair, c'est que beaucoup de progrès peuvent être réalisés pour améliorer l'accès aux divers mécanismes de plainte et la rétroaction provenant de ces mécanismes lorsque les fournisseurs de services ou les organismes de réglementation ne fournissent pas leurs services.

En conséquence, les pays du PGO disposent d'une marge de manœuvre importante pour commencer les travaux :

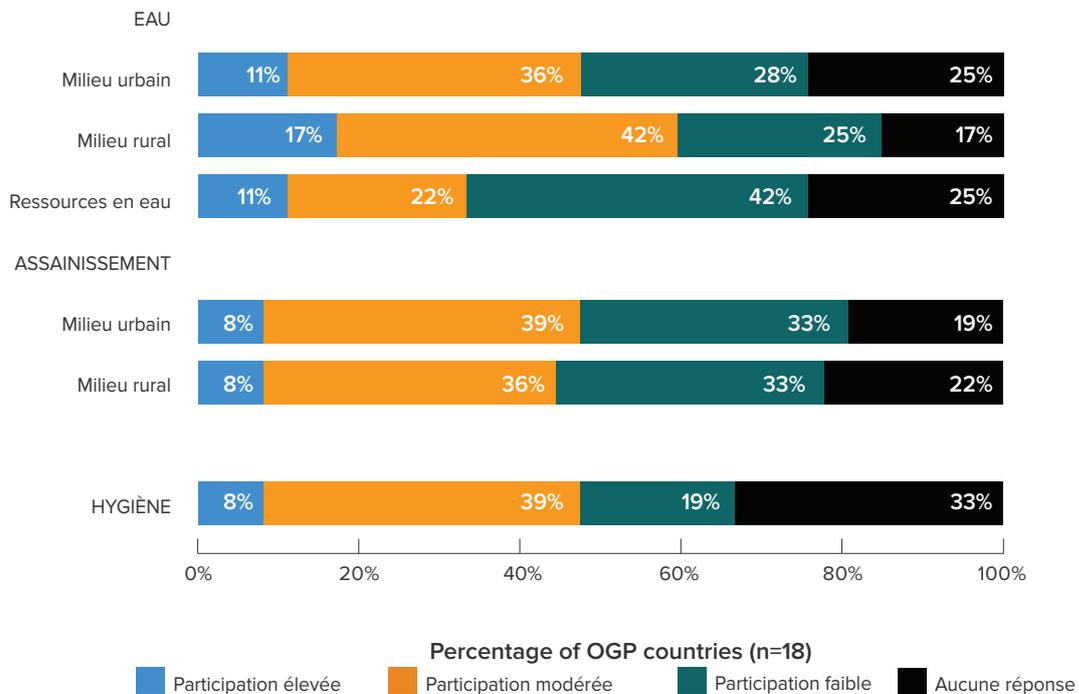
- Pour la minorité de pays qui n'ont pas de politiques de participation publique dans les secteurs, il pourrait y avoir de l'amélioration en matière de politique générale.
- Pour d'autres, il y a encore beaucoup à faire pour améliorer la qualité des politiques existantes en matière de participation du public, surtout lorsque ces politiques exigent la création de comités permanents, des réunions publiques des commissions de l'eau et d'autres formes de participation régulière et institutionnalisée.

**FIGURE 8. Presque tous les pays du PGO étudiés ont des règles de participation du public à la planification et au suivi**



Source : Base de données GLAAS de l'OMS (2017) : Procédures de participation du public

**FIGURE 9. Très peu de pays du PGO ont eu des niveaux élevés de participation aux processus décisionnels WASH**



Source : Base de données GLAAS de l'OMS (2017) : Participation du public dans la pratique



## Normes de transparence et de participation WASH



“Femme lavant des vêtements à côté d’une latrine au bord de la rivière Itaya, Iquitos City, Pérou.” Photographie de Monica Tijero/Banque Mondiale

Pour les pays du PGO souhaitant mettre en œuvre des procédures WASH dans le cadre de leurs plans d’action, les normes relatives aux rapports sur l’eau s’appuient sur l’expérience d’autres systèmes et permettent d’apprendre de ceux-ci et de les comparer. L’utilisation des processus de rapport standard existants réduit le travail conceptuel et rend les systèmes compatibles et comparables entre les fournisseurs de services et les pays. Voici quelques-unes des normes existantes et la façon dont elles pourraient être appliquées :

- **Données de base sur le niveau et la qualité du service** : Ces normes fournissent une norme de données claire et approuvée à l’échelle mondiale, des conseils techniques et un référentiel de données qui permettent à toutes les parties prenantes d’accéder facilement aux données sur les services d’eau et de les analyser. Les barrières à l’entrée étant relativement faibles, les pays peuvent s’engager à collecter et à transmettre des données à travers ces cadres.
  - *L’eau en milieu rural* : Le WPDx (soit le Water Point Data Exchange ou l’Échange de données sur les points d’eau [traduction non officielle]<sup>46</sup>) établit une norme pour la cartographie

et la collecte de données sur l’eau en milieu rural. (Se reporter à la note de bas de page pour une étude de cas utile sur les avantages et les considérations des données sur les points d’eau.<sup>47</sup>)

- *Urban utilities*: Les données sur le rendement peuvent être partagées par l’entremise de l’International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities (IBNET).<sup>48</sup>
- *Méthodes de suivi de l’assainissement* : En dehors des cadres de surveillance harmonisés, les pays peuvent s’engager à mettre à l’essai de nouvelles approches de surveillance des services d’eau et d’assainissement, telles que le suivi de la sûreté des déchets fécaux par le biais de l’initiative émergente de la méthodologie Excretia flow diagram, (mieux connue sous l’acronyme SFD), et à publier les résultats.<sup>49</sup>
- *Initiative régionale* : Plusieurs projets régionaux existent pour encourager la surveillance et la transparence des services d’eau et d’assainissement. Des projets tels que le Système de suivi et d’évaluation du secteur de l’eau en Afrique,<sup>50</sup> appuyé par

le Conseil des ministres africains chargés de l'eau, offrent des possibilités régionales de transférer des données, en toute transparence, sur l'eau et l'assainissement. Le Système d'information sur l'eau et l'assainissement (ou SIASAR en espagnol) est une initiative régionale similaire en Amérique centrale et en Amérique du Sud.

- *Enquêtes sur l'utilisation par les ménages* : Une autre approche à l'égard des données normalisées consiste à examiner les consommateurs plutôt que les fournisseurs de services. On peut citer à titre d'exemple les Enquêtes en grappes à indicateurs multiples,<sup>51</sup> une enquête internationale sur les ménages élaborée par l'UNICEF et les enquêtes démographiques et sanitaires soutenues<sup>52</sup> par l'Agence des États-Unis pour le développement international. Ces enquêtes représentatives à l'échelle nationale fournissent des informations essentielles sur la couverture en eau et en assainissement.
- **Améliorer la surveillance de la gouvernance** : Plusieurs méthodes normalisées peuvent fournir des éclaircissements sur la façon dont les décisions sont prises et les raisons pour lesquelles elles le sont.
  - *La Norme relative aux données sur la passation de marchés ouverts (NDPMO)*<sup>53</sup> peut être utilisée si l'accent est mis sur des projets ou
- des programmes liés à l'eau qui font participer les citoyens à la surveillance des marchés publics afin de fournir une rétroaction en temps opportun et de régler les problèmes.
- L'initiative GLAAS (*Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water*),<sup>54</sup> mise en place par l'OMS, fournit des informations précieuses sur la politique et l'environnement favorable à l'eau et à l'assainissement. (Une grande partie de cette section est basée sur des données de GLAAS.)
- **Susciter la participation du public dans la gestion** : Diverses parties prenantes peuvent participer au secteur WASH par le biais d'une revue sectorielle conjointe (RSC). Les RSC sont une évaluation périodique du rendement [d'un secteur spécifique comme l'eau et l'assainissement] au sein du gouvernement, des partenaires au développement et de la société civile. Les revues font idéalement partie intégrante du cycle de planification et d'établissement de rapports du pays.<sup>55</sup> Les Nations Unies pour l'eau et l'OMS disposent d'outils normalisés et d'un soutien en matière de surveillance pour l'élaboration de la revue sectorielle conjointe. S'engager à tenir une RSC constitue un bon point de départ pour la participation de toutes les parties prenantes, à condition qu'elle soit correctement menée.<sup>56</sup>



## Endnotes

- <sup>1</sup> World Health Organization (WHO) and the United Nations Children's Fund (UNICEF), *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and SDG Baselines*, (Geneva, Jul. 2017), [https://www.unicef.org/publications/index\\_96611.html](https://www.unicef.org/publications/index_96611.html)
- <sup>2</sup> Alejandro Jiménez et al., "Global assessment of accountability in water and sanitation services using GLAAS data," *Water Altern.* 11(2) (2018), 238–259, <http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol11/v11issue2/435-a11-2-2/file>  
Alejandro Jiménez et al., "The Enabling Environment for Participation in Water and Sanitation: A Conceptual Framework," *Water* 11(2) (12 Feb. 2019), <https://www.mdpi.com/2073-4441/11/2/308>.
- <sup>3</sup> Evidence from China shows that stronger governance and public oversight is associated with more efficient and sustainable management of water resources. Eduardo Araral and Yahua Wang, "Does water governance matter to water sector performance? Evidence from ten provinces in China," *Water Policy* 17(2) (9 Oct. 2014) 268–282, <https://iwaponline.com/wp/article-abstract/17/2/268/20205/Does-water-governance-matter-to-water-sector>.
- <sup>4</sup> Matthew Jenkins (Transparency International), "The impact of corruption on access to safe water and sanitation for people living in poverty" (U4, Anti-Corruption Resource Centre, 4 Jul. 2017), <https://www.u4.no/publications/the-impact-of-corruption-on-access-to-safe-water-and-sanitation-for-people-living-in-poverty.pdf>.
- <sup>5</sup> Stephan, Mark. 2002. "Environmental information disclosure programs: They work, but why?" *Social Science Quarterly* 83:190-205. Stephan, Mark, Michael E. Kraft, Troy D. Abel. "Information Politics and Environmental Performance: The Impact of the Toxics Release Inventory on Corporate Decision Making." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. 1 September 2005. Washington, D.C.
- <sup>6</sup> Carla Roncoli et al., "Who counts, what counts: representation and accountability in water governance in the Upper Comoé sub-basin, Burkina Faso," *Natural Resources Forum* 40(1-2) (5 Jul. 2016) 6–20, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1477-8947.12095>.
- <sup>7</sup> Róger Madrigal, Francisco Alpízar and Achim Schlüter, "Determinants of Performance of Community-Based Drinking Water Organizations," *World Development* 39 (9) (Sept. 2011) 1663–1675, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X11000301>.
- <sup>8</sup> Water for People, "Honduras," <https://www.water-forpeople.org/where-we-work/honduras>.
- <sup>9</sup> WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP), "Data" (for Water Supply, Sanitation and Hygiene (WASH)), <https://washdata.org/data>.
- <sup>10</sup> WHO, "Water, sanitation and hygiene interventions and the prevention of diarrhoea," *e-Library of Evidence for Nutrition Actions (eLENA) A–Z list of interventions* (Oct. 2011), [https://www.who.int/elena/titles/bbc/wsh\\_diarrhoea/en/](https://www.who.int/elena/titles/bbc/wsh_diarrhoea/en/)  
(“Reductions in diarrhoea incidence have reached 5% for water supply at source, 19% for water quality interventions (results after 12 months), 36% for sanitation interventions, and 47% for hand washing with soap (estimates from pooled analyses)...”). Nazia Darvesh et al., "Water, sanitation and hygiene interventions for acute childhood diarrhea: a systematic review to provide estimates for the Lives Saved Tool," *BMC Public Health* 17(Suppl 4) (7 Nov. 2017) 776, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5688426/>  
(2) A. Prüss-Ustün et al., "Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries," *Trop Med Int Health* 19(8) (Aug. 2014) 894–905, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24779548>  
(they indicate a reduction of 28% for sanitation, and 25% for handwashing). (3) Combined interventions can have better effects, particularly with hygiene." This builds off of Sandy Cairncross et al., "Water, sanitation and hygiene for the prevention of diarrhea," *Int J Epidemiology* 39(1) (2010) i193–i205, doi: 10.1093/ije/dyq035.
- <sup>11</sup> Oliver Cumming and Sandy Cairncross, "Can water, sanitation and hygiene help eliminate stunting? Current evidence and policy implications," *Matern Child Nutr.* 12(Suppl Suppl 1) (Wiley Online Library, May 2016) 91–105, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5084825/>.
- <sup>12</sup> WHO, *Water sanitation and hygiene for accelerating and sustaining progress on neglected tropical diseases A global strategy 2015-2020* (2015), [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/wash-and-ntd-strategy/en/](http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/wash-and-ntd-strategy/en/).
- <sup>13</sup> WHO, "Mortality and burden of disease from water and sanitation" using Global Health Observatory data, [https://www.who.int/gho/phe/water\\_sanitation/burden\\_text/en/](https://www.who.int/gho/phe/water_sanitation/burden_text/en/)

- <sup>14</sup> Dr. Guy Hutton, *Global costs and benefits of drinking water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage* (WHO, 2012), [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/2012/global-costs.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2012/global-costs.pdf).
- <sup>15</sup> UNESCO World Water Assessment Programme (WWAP), *The United Nations world water development report 2016: water and jobs* (2016) <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002439/243938e.pdf>.
- <sup>16</sup> WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP), *Drinking Water, Sanitation and Hygiene in Schools, Global Baseline Report 2018* (2018), <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2018/08/JMP-WASH-in-Schools-WEB.pdf>.
- <sup>17</sup> Pacific Institute, “Water Conflict Chronology,” (2018), <http://www.worldwater.org/conflict/list/>; See a series of policy briefs on “Navigating Peace: Water, Conflict, and Cooperation” (Wilson Center, Environmental Change and Security Program, <https://www.wilsoncenter.org/publication-series/navigating-peace-water-conflict-and-cooperation>).
- <sup>18</sup> David Bonnardeaux, *Linking Biodiversity Conservation and Water, Sanitation, and Hygiene: Experiences from sub-Saharan Africa* (Africa Biodiversity Collaborative Group, 30 Jun. 2012), [https://www.conservation.org/publications/Documents/ABCG-CL\\_LinkingBiodiversityConservationWASH.pdf](https://www.conservation.org/publications/Documents/ABCG-CL_LinkingBiodiversityConservationWASH.pdf).
- <sup>19</sup> Plan International, “From Cradle to Grave: Wash and the Lifecycle of a Girl” (12 Sept. 2018), <https://www.planusa.org/from-cradle-to-grave-wash-and-the-lifecycle-of-a-girl>.
- <sup>20</sup> UNICEF, “Collecting Water is Often a Colossal Waste of Time for Women and Girls” (29 Aug. 2016), [https://www.unicef.org/media/media\\_92690.html](https://www.unicef.org/media/media_92690.html).
- <sup>21</sup> Morgan Pommells et al., “Gender Violence as a Water, Sanitation, and Hygiene Risk: Uncovering Violence Against Women and Girls as It Pertains to Poor WaSH Access,” *Violence Against Women*(15) (SAGE Journals, 16 Mar. 2018), <https://journals.sagepub.com/eprint/KVv5zUtS8z8qh-KY6nwP6/full>.
- <sup>22</sup> UN Educational, Scientific and Cultural Organization, *Puberty education & menstrual hygiene management* (UNESDOC UNESCO Digital Library, 2014), <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002267/226792e.pdf>.
- <sup>23</sup> WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP), *Drinking Water, Sanitation and Hygiene in Schools, Global Baseline Report 2018* (2018) 7, <https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2018/08/JMP-WASH-in-Schools-WEB.pdf>.
- <sup>24</sup> Scott Dance and Lauren Lumpkin, “State-mandated testing finds lead in water at two dozen local schools; Baltimore, Howard counties will test this year” (The Baltimore Sun, 2 May, 2019), <https://www.baltimoresun.com/news/maryland/investigations/bs-md-sun-investigates-school-lead-testing-20180817-story.html>.
- <sup>25</sup> Ainslie Cruickshank and Jeremy Nuttall, “Over 120 B.C. Schools Report Unsafe Levels of Lead in Drinking Water” (The Star Vancouver, 8 May 2018), <https://www.thestar.com/vancouver/2018/05/08/over-120-bc-schools-report-unsafe-levels-of-lead-in-drinking-water.html>.
- <sup>26</sup> WHO, UN Children’s Fund, *Water, sanitation and hygiene in health care facilities Status in low- and middle-income countries and way forward* (2015), [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/wash-health-care-facilities/en/](https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/wash-health-care-facilities/en/).
- <sup>27</sup> Ryan Cronka, Tom Slaymaker and Jamie Bartram, “Monitoring drinking water, sanitation, and hygiene in non-household settings: Priorities for policy and practice,” *International Journal of Hygiene and Environmental Health* 218(8) (Nov. 2015) 694–703, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1438463915000267?via%3Dihub>.
- <sup>28</sup> UN Sustainable Development Goals, “The Sustainable Development Agenda” (2015), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>.
- <sup>29</sup> Ainslie Cruickshank, “Untreated sewage pollutes water across the country” (The Star Vancouver, 11 Apr. 2018), <https://www.thestar.com/vancouver/2018/04/11/untreated-sewage-pollutes-water-across-the-country.html>.
- <sup>30</sup> George McGraw, “For Millions of Americans, Lack of Access to Water Isn’t Just a Drought Problem” (Los Angeles Times, 22 Mar. 2018), <https://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-mcgraw-water-poverty-data-20180322-story.html>.
- <sup>31</sup> Zahra Ahmad, “Flint again most impoverished city in the nation, new census data shows” (M Live, 17 Sept. 2018), [https://www.mlive.com/news/flint/index.ssf/2018/09/more\\_than\\_half\\_of\\_flints\\_child.html](https://www.mlive.com/news/flint/index.ssf/2018/09/more_than_half_of_flints_child.html).
- <sup>32</sup> United Nations General Assembly. 2010. Resolution 64/292. The human right to water and sani-



- tation. <https://www.undocs.org/A/RES/64/292>
- <sup>33</sup> Data from the Open Data Inventory is only available for the for the national level, so this does not include subnational members of OGP.
- <sup>34</sup> ODIN data does not cover sex-differentiated access to water and sanitation at this time. It is important to understand how men and women access and use water services and other municipal sanitation services in order to effectively address the needs of all citizens in this regard. Initiatives such as Equal Measures 2030 are working to ensure national governments publish this data to illuminate patterns of access, use, and security.
- <sup>35</sup> Jorge Morel, *IRM La Libertad Final Report 2017* (OGP, 2017), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/La-Libertad\\_Final-Report\\_2017.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/La-Libertad_Final-Report_2017.pdf).
- <sup>36</sup> GLAAS data used in preparation of this report is available here: <http://bit.ly/2DMxv3M>.
- <sup>37</sup> GLAAS 2017 database, “Finance.”
- <sup>38</sup> UN-Water and WHO, *UN-Water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2017 report: financing universal water, sanitation and hygiene under the sustainable development goals* (WHO, 2017), <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254999/9/9789241512190-eng.pdf;jsessionid=84BC905832C086EC314F3E9F3B7696D?sequence=1> (pp. 50–52 cover TrackFin and how it can make spending and revenue data more transparent).
- <sup>39</sup> A. Jiménez et al., “Global Assessment of Accountability in Water and Sanitation Services Using GLAAS Data,” *Water Alternatives* 11(2) (2018) 238–259, <http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol11/v11issue2/435-a11-2-2/file>.
- <sup>40</sup> Dr. C. Raat, *Netherlands Progress Report 2016-2017* (OGP, 2018), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Netherlands\\_Mid-term\\_Report\\_2016-2018\\_EN\\_for-public-comment.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Netherlands_Mid-term_Report_2016-2018_EN_for-public-comment.pdf).
- <sup>41</sup> Ministry of the Interior and Kingdom Relations (The Netherlands), *Netherlands Mid-Term Self Assessment Report 2016-2018* (Sept. 2017) 32, [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Netherlands\\_Mid-term\\_Self-Assessment-Report\\_2016-2018\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Netherlands_Mid-term_Self-Assessment-Report_2016-2018_EN.pdf).
- <sup>42</sup> Ministry of the Int. and Kingdom Relations (The Netherlands), *Netherlands Mid-Term Self Assessment*, 31.
- <sup>43</sup> UN-Water and WHO. 2017. *GLAAS 2017 report*, 55.
- <sup>44</sup> Jiménez et al., “The Enabling Environment for Participation in Water and Sanitation.”
- <sup>45</sup> Jiménez et al., “Global assessment of accountability in water and sanitation services using GLAAS data.”
- <sup>46</sup> Available at: <http://www.waterpointdata.org/>.
- <sup>47</sup> Nicolas Dickinson et al., *Harnessing Water Point Data: To Improve Drinking Water Services* (WASHNote, Jul. 2017), [https://www.ircwash.org/sites/default/files/harnessing\\_waterpoint\\_data\\_to\\_improve\\_drinking\\_waterservices\\_-\\_white\\_paper.pdf](https://www.ircwash.org/sites/default/files/harnessing_waterpoint_data_to_improve_drinking_waterservices_-_white_paper.pdf).
- <sup>48</sup> Available at: <https://www.ib-net.org/>.
- <sup>49</sup> Available at: <https://sfd.susana.org/>.
- <sup>50</sup> Africa Water Sector and Sanitation Monitoring and Reporting is available at: <http://www.africanawat-sanreports.org/IndicatorReporting/home>.
- <sup>51</sup> Available at: <http://mics.unicef.org/>.
- <sup>52</sup> Available at: <https://dhsprogram.com/>.
- <sup>53</sup> Open Contracting Data Standard, “Documentation,” <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>.
- <sup>54</sup> WHO, “UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-water (GLAAS),” [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/monitoring/investments/glaas/en/](https://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/investments/glaas/en/).
- <sup>55</sup> Dr. Kerstin Danert, *Effective Joint Sector Reviews for Water, Sanitation and Hygiene (WASH)* (The World Bank, Water and Sanitation Program (WSP), 27 Jan. 2017) ii, <http://skat.ch/wp-content/uploads/2017/01/1-757-3-1463486911.pdf>.
- <sup>56</sup> Note JSRs are not always carried out properly. See Dr. Kerstin Danert, *Effective Joint Sector Reviews for Water, Sanitation and Hygiene (WASH)*.

Rapport mondial du PGO

Services publics

# Santé



---

# Principaux éléments

Les membres du PGO ont adopté une approche extrêmement variée en matière de santé, allant de la surveillance des dépenses locales par les citoyens à la participation du public aux principales décisions réglementaires et politiques. Les principaux domaines d'initiatives futures pourraient inclure l'amélioration de la couverture sanitaire et des soins primaires universels, la santé reproductive (y compris les soins prénataux, maternels et néonataux), et l'amélioration du budget général et de l'intégrité. Un aperçu général des points clés est présenté ci-dessous :

- **Données relatives au domaine de la politique**

Les données sur les résultats en matière de santé et de santé reproductive sont très en retard par rapport aux données sur les intrants. Les pays du PGO peuvent envisager de s'engager à centraliser et à rendre comparables les données sur les installations sanitaires, les résultats et la santé reproductive, en accordant une attention particulière à la ventilation par sexe et par localité.

- **Renseignements sur le processus d'élaboration des politiques**

- *Planification et suivi universels des soins de santé* : La majorité des membres du PGO couverts par la base de données sur la couverture sanitaire universelle de l'Organisation mondiale de la santé ont mis en place des plans pour atteindre cet objectif, mais une minorité d'entre eux publient régulièrement des données sur les progrès réalisés. Bien que les méthodes de mesure varient d'un pays à l'autre, les membres du PGO peuvent envisager de publier des indicateurs d'efficacité et de suivi en vue d'une protection d'assurance maladie universelle.
- *Approvisionnement en santé* : Selon les experts nationaux, la plupart des membres du PGO n'avaient pas de processus d'appel d'offres entièrement ouverts et concurrentiels. Il est à noter qu'environ le tiers d'entre eux avaient des systèmes solides. Les membres du PGO peuvent y remédier en mettant au point des systèmes de contrats ouverts centrés sur l'utilisateur pour des éléments clés du système de santé..
- *Budgétisation à l'échelle des programmes* : La plupart des pays du PGO disposaient d'un budget au niveau des programmes, mais ils étaient moins nombreux à rendre compte des dépenses et des résultats. La plupart des rapports mettaient l'accent sur la réalisation des actions plutôt que sur le rendement. Les membres du PGO souhaitant se concentrer sur ce domaine peuvent travailler sur la désagrégation des données budgétaires et l'introduction d'informations de suivi dans ces systèmes.

- **Participation et responsabilisation**

Les membres du PGO, là où ils se concentrent sur l'amélioration de la participation et de la responsabilisation en matière de santé, se sont largement concentrés sur la participation des citoyens aux politiques et aux stratégies. Un groupe plus restreint s'est concentré sur le suivi du budget et de l'approvisionnement. Quatre gouvernements ont mis l'accent sur la responsabilisation à l'égard des résultats pour les patients. Lorsque les membres du PGO souhaitent se concentrer sur l'amélioration des systèmes de responsabilisation, les actions peuvent s'axer sur la création d'institutions de responsabilisation sociale dans le contexte d'autres systèmes plus formels de responsabilisation, tels que les bureaux de l'ombudsman et les auditeurs..



Il existe un consensus mondial : le fait de s'attaquer aux problèmes de santé n'est pas seulement essentiel au développement; cela permet aussi de garantir une croissance inclusive et durable au sein de toutes les économies. Un argument pour l'importance de la couverture universelle et de l'accès à des soins de santé de qualité dépasse le cadre du présent rapport. Toutefois, il suffit de dire que l'amélioration des résultats pour la santé est un objectif dépassant les frontières nationales (pour des renseignements de base sur ce domaine, veuillez vous référer à la section « Bon à savoir : Politiques de santé pour les généralistes »).

L'ouverture du gouvernement est l'un des nombreux moyens possibles de s'attaquer à la complexité des défis actuels en matière de santé, y compris l'atteinte d'objectifs audacieux comme l'accès universel aux soins de la santé et la résolution de problèmes particuliers liés à certaines maladies.

Comme pour les autres services publics, les approches ouvertes du gouvernement en matière de soins de santé, bien qu'elles soient générales, peuvent se diviser en trois grandes catégories :

1. Données sur les intrants et les résultats en matière de soins de santé : Il s'agit notamment de données sur les principales maladies, les résultats en matière de soins de santé génésique et les moyens de prise de décisions.
2. Renseignements sur le processus d'élaboration des politiques : Cela comprend l'élaboration des politiques, les décisions budgétaires et l'établissement des priorités, ainsi que l'approvisionnement et la mise en œuvre.
3. Participation et responsabilisation : Ces approches comprennent l'amélioration des moyens mis à la disposition du public afin que ses membres puissent donner leurs avis et des rétroactions et obtenir une réponse du gouvernement aux préoccupations.



Les familles attendent de voir une infirmière pour vacciner leurs enfants."Photographie de Dominic Chavez, Banque Mondiale

La majorité des membres du PGO ayant un plan d'action (43 sur 85) ont inclus la santé dans leur plan d'action au moment de la rédaction du présent rapport. Au total, sur plus de 3 000 engagements, 120 ont été inclus dans des plans d'action depuis la genèse du PGO, et 54 engagements sont actifs dans 25 pays ou localités. Cela signifie que les engagements en matière de soins de santé sont relativement courants au sein du PGO. En comparaison avec d'autres domaines en matière de politiques, la santé est la deuxième catégorie la plus répandue dans la fonction publique après l'éducation.

Sur les 120 engagements, les pays du PGO se concentrent sur les suivants (dans des catégories non exclusives) :

- **Données** : 75 engagements (63 %) concernent la publication de données sur le rendement du secteur de la santé (p. ex. les résultats pour les patients) et d'autres services numériques qui améliorent la transparence et la prestation des services dans le secteur des soins de la santé.

- **Participation** : 40 engagements (33 %) impliquent la participation des citoyens aux décisions concernant la santé, comme la construction de cliniques ou la conception de politiques.
- **Responsabilisation** : 14 engagements (12 %) portent sur la responsabilisation (par exemple, Kigoma a mis en place les vérifications sociales de l'administration des médicaments à l'hôpital public). Ce chiffre est inférieur à la moyenne globale des autres secteurs, qui est de 24 %.

Un sous-ensemble plus restreint d'engagements en matière de données sur la santé a, parfois involontairement, porté sur la protection de la vie privée, un complément nécessaire à toute discussion sur l'ouverture des programmes, surtout lorsqu'elle a une incidence sur la divulgation des données sur les patients ou des données locales. Par exemple, l'engagement du Royaume-Uni concernant le système de données national en santé a fourni une occasion importante de réfléchir à la protection de la vie privée dans le secteur des soins de santé.

## Constats par domaine de politiques de la santé



Une grande partie de cette section s'articule autour des types de contributions que les approches gouvernementales ouvertes peuvent apporter à la politique et à la pratique en matière de santé par la transparence, la participation et la responsabilisation. Par conséquent, il s'articule autour des valeurs d'un gouvernement ouvert en matière d'accès à l'information (données et renseignements non liés aux données), de participation du public et de responsabilisation.

Pour les professionnels de la santé, il peut être utile d'examiner les domaines de santé en particulier présentés dans cette section, classés par sujet. Ces mesures ont été décidées sur la base d'une combinaison de leur applicabilité universelle aux pays du PGO et de la disponibilité des données. La section comprend des données sur les sujets suivants (sources entre parenthèses) :

### 1. Établissements de santé et intrants

- a Disponibilité des données ouvertes sur les installations et les budgets (Open Data Watch);
- b Budgétisation par programme dans les pays à revenu intermédiaire et à faible revenu (International Budget Partnership et Overseas Development Institute);
- c Intégrité publique de

l'approvisionnement en santé (World Justice Project).

### 2. Universal health coverage and primary care

- a Politique de soins de santé universelle et surveillance de données (Organisation mondiale de la santé).

### 3. Qualité des soins de santé

- a Disponibilité des données ouvertes sur les résultats en matière de santé (Open Data Watch);
- b Révision des tableaux de bord communautaires et d'autres interventions en matière de responsabilité sociale (divers organismes);
- c Surveillance de l'efficacité des programmes de santé (International Budget Partnership).

### 4. Santé reproductive

- a Disponibilité des données ouvertes sur l'accessibilité et sur les résultats de santé reproductive (Open Data Watch);
- b Transparence budgétaire en matière de santé reproductive (Population Action International et International Planned Parenthood Federation).



## Politiques de santé pour les généralistes



Photographie de Xixinxiang, Adobe Stock

L'accès de tous à des services de santé et à des résultats de qualité est une responsabilité fondamentale des démocraties modernes. Pour y parvenir, de multiples paliers de gouvernement, des acteurs du secteur privé, des universitaires, des organismes communautaires et sans but lucratif et des citoyens doivent déployer des efforts.

L'étendue du domaine peut être écrasante pour des spécialistes qui ne sont pas des spécialistes de la santé, et si certains défis sont universels, d'autres sont propres à chaque pays. La conception finale des interventions, bien sûr, dépendra des priorités publiques de chaque localité.

**Les interventions en matière de soins de santé peuvent porter sur l'un ou l'autre des domaines d'intervention suivants :**

- Les soins de santé primaires, y compris les « soins centrés sur le patient »
- Santé reproductive, maternelle, néonatale, infantile et adolescente
- Pandémies
- Nutrition
- Maladies infectieuses
- Maladies non transmissibles
- Santé mentale
- Recherche médicale

**Dans l'un ou l'autre de ces domaines**

**d'intervention, il y a des domaines spécifiques de politique et de mise en œuvre à aborder :**

- Politiques et règlements
- Application des normes (responsabilité en matière de comportement)
- Gestion du budget et des ressources
- Approvisionnement et tarification
- Gestion des ressources humaines (dotation, formation, attitudes)
- Prestation de services
- Assurance maladie, protection d'assurance maladie universelle et inscription aux soins de santé

**Les acteurs peuvent inclure :**

- Les décideurs (y compris les législatures et les commissions indépendantes)
- Installations gérées par l'État
- Organismes autonomes parrainés par l'État (comme les organismes de recherche médicale)
- Acteurs du secteur privé (à but lucratif)
- Travailleurs
- Les patients et leur famille ou leur communauté
- Acteurs à but non lucratif (y compris les organisations laïques, religieuses, communautaires ou internationales)

Compte tenu de la multiplicité des objectifs, des niveaux de prise de décision et des acteurs, les réformes du PGO devront cibler l'ouverture de ces prises de décisions dans les domaines d'intervention ayant la plus grande incidence. Alors que dans un pays, les maladies non contagieuses peuvent être celles qui contribuent le plus à la morbidité et à la

mortalité, une autre piste de solutions peut faire face au problème aigu des pandémies ou celui d'assurer l'accès universel aux soins primaires. Il n'entre pas dans le cadre du présent rapport de procéder à une évaluation des problèmes pour chaque pays, mais seulement de proposer une liste des domaines d'intervention possibles.

## Le PGO et la santé

Il n'existe pas de données complètes ou systématiques sur l'existence ou la qualité de la participation ou de la responsabilité en matière de soins de santé dans les pays du PGO. En l'absence de telles informations, ce rapport ne peut que suggérer que les frontières de la participation et de la responsabilité existent à de multiples niveaux et dans un certain nombre de types de décisions. Sans données de tiers, ce rapport ne peut pas évaluer le besoin déclaré des pays du PGO, mais avec les données du mécanisme d'évaluation indépendant, nous pouvons évaluer l'importance exprimée des pays du PGO.

En préparation de ce Rapport Global du PGO, les auteurs ont passé en revue des douzaines d'engagements axés sur l'amélioration de la participation et de la responsabilisation du public dans le processus décisionnel. Les données probantes suggèrent que les plans d'action mettent l'accent sur un aspect précis. L'accent est mis en grande partie au niveau national et l'accent est fortement mis sur la surveillance générale, en particulier la surveillance du rendement. La liste complète des engagements par catégorie est disponible à la section « Engagements en matière de participation civique et de responsabilité publique dans le domaine de la santé » à la page suivante. Les principales catégories d'engagements sont les suivantes :

- **Conseils consultatifs et élaboration de politiques citoyennes :** Le plus grand groupe d'engagements (neuf au total) concerne l'élaboration de politiques

citoyennes ou la participation à la programmation de la prestation des soins de santé.

- **Surveillance publique du rendement :** Six engagements portent sur la surveillance publique du rendement de l'organisme, dont trois sont locaux. Les trois autres figuraient dans le deuxième plan d'action du Brésil.
- **Suivi du budget et des dépenses :** Cinq engagements portent sur la surveillance publique des dépenses.
- **Politiques en matière de conflits d'intérêts :** Deux pays ont traité des conflits d'intérêts en matière de politique de santé (l'Argentine en général et le Mexique pour l'enjeu relatif à l'obésité).
- **Responsabilité sociale :** Deux plans d'action sont axés sur le renforcement de la responsabilité sociale au niveau communautaire (Mongolie et Uruguay).
- **Science publique :** Les États-Unis ont pris un certain nombre d'engagements en matière de science publique.
- **Autonomisation du patient :** Au-delà des mécanismes de rétroaction (à Buenos Aires), aucun plan d'action ne traitait de l'autonomisation des patients (que ce soit par le biais d'un système de bureaux d'ombudsman ou de défenseurs des patients), de l'amélioration des régimes de responsabilité ou des droits des patients.





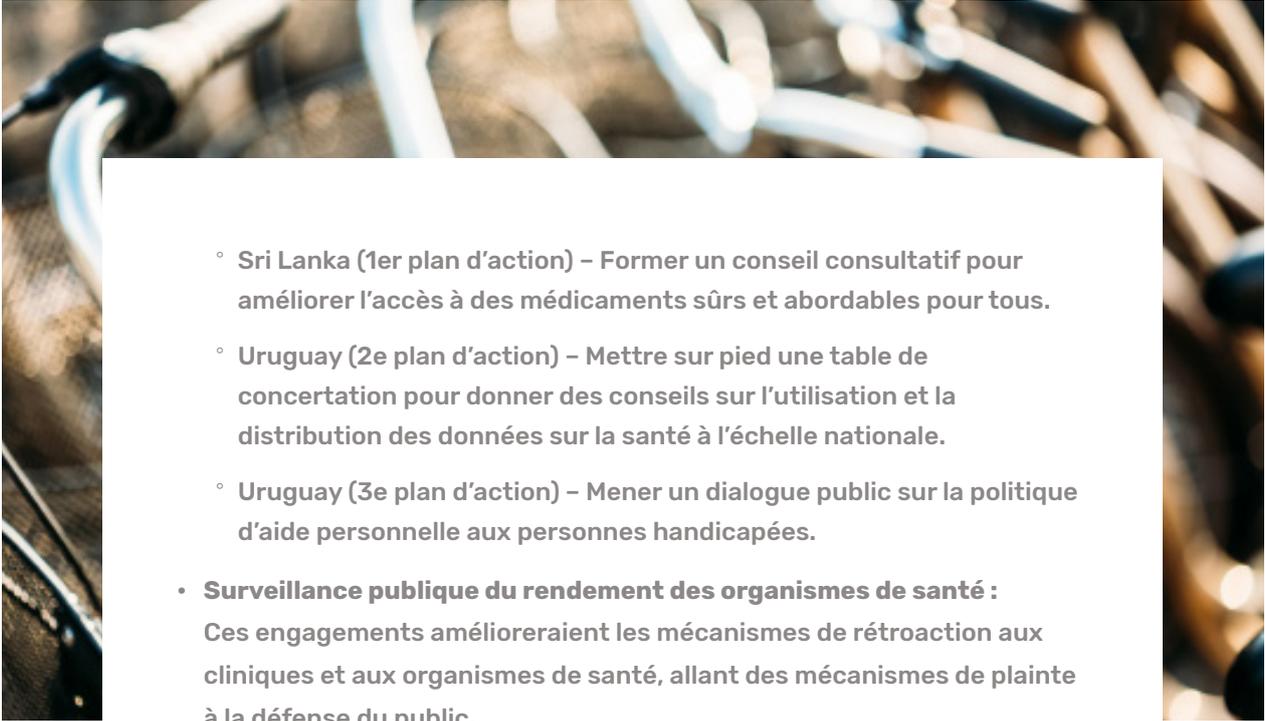
Photographie de Casfotoarda, Adobe Stock

### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## Engagements en matière de participation civique et de responsabilité publique dans le domaine de la santé

Les engagements du PGO entreprises pour améliorer la participation et la responsabilisation du public sont ci-dessous. Ceux-ci peuvent aider à inspirer d'autres pays à adapter des engagements similaires, le cas échéant.

- **Conseils consultatifs et participation des citoyens à l'élaboration des politiques :** Ces engagements portent sur la participation des citoyens à la réglementation, aux politiques et aux programmes concernant la pratique des soins de santé.
  - Colombie (2e plan d'action) – Mettre au point des initiatives pour traiter des questions de santé et d'autres questions, en particulier celles qui touchent les communautés marginalisées, par l'entremise de la « Bank of Initiatives », une plateforme de propositions citoyennes.
  - Danemark (1er plan d'action) – Créer des possibilités numériques de participation du public afin de déterminer les aspects efficaces des principaux services d'aide sociale, y compris les services de santé.
  - Indonésie (5e plan d'action) – Créer des outils de plainte des citoyens et un cadre de participation, y compris dans le secteur de la santé.
  - Paraguay (3e plan d'action) – Améliorer la participation des citoyens à l'élaboration des politiques et à l'allocation des ressources dans le secteur de la santé.
  - Corée du Sud (4e plan d'action) – Améliorer le fonctionnement du comité d'inspection de la salubrité des aliments au moyen d'un système de pétition publique.
  - Espagne (2e plan d'action) – Créer le Conseil espagnol multipartite sur la pharmacodépendance.



- Sri Lanka (1er plan d'action) – Former un conseil consultatif pour améliorer l'accès à des médicaments sûrs et abordables pour tous.
- Uruguay (2e plan d'action) – Mettre sur pied une table de concertation pour donner des conseils sur l'utilisation et la distribution des données sur la santé à l'échelle nationale.
- Uruguay (3e plan d'action) – Mener un dialogue public sur la politique d'aide personnelle aux personnes handicapées.
- **Surveillance publique du rendement des organismes de santé :** Ces engagements amélioreraient les mécanismes de rétroaction aux cliniques et aux organismes de santé, allant des mécanismes de plainte à la défense du public.
  - Bojonegoro, Indonésie (1er plan d'action) – Évaluation publique des services offerts dans les cliniques de santé communautaire.
  - Brésil (2e plan d'action) – Favoriser la participation du public par le biais de la participation numérique aux conseils de santé.
  - Brésil (2e plan d'action) – Permettre la participation du public au processus de surveillance des données de l'Agence de réglementation de la santé par le biais d'un système de consultation.
  - Brésil (2e plan d'action) – Élargir le système de l'ombudsman national afin d'améliorer le système de participation du public en matière de santé.
  - Buenos Aires, Argentine (1er plan d'action) – Créer un portail intégré permettant aux citoyens de rendre compte des services de santé sexuelle et reproductive.
  - Tbilissi, Géorgie (1er plan d'action) – Créer des mécanismes de rétroaction des citoyens sur les services municipaux de base.
- **Suivi du budget et des dépenses :** Ces engagements font participer le public à l'établissement du budget et à la vérification des dépenses afin de s'assurer qu'elles correspondent à la prestation des biens et des services.
  - Brésil (2e plan d'action) – Mettre en place un système de suivi du budget public pour suivre les dépenses consacrées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
  - Burkina Faso (1er plan d'action) – Mettre en place des comités de citoyens pour surveiller les manœuvres frauduleuses dans les





services de santé.

- Guatemala (2e plan d'action) – Donner aux comités consultatifs techniques multisectoriels les moyens de surveiller les possibles cas de corruption dans le secteur de la santé.
- Indonésie (3e et 5e plans d'action) – Mettre en place des mécanismes participatifs de suivi de l'allocation et de l'utilisation des subventions de santé publique (soit une aide relative au financement des soins de santé).
- Pérou (2e plan d'action) – Faire participer le public aux efforts de responsabilisation concernant l'affectation et les dépenses du programme d'alimentation scolaire Qali Warma.
- **Suivi des médicaments** : Ces engagements assurent le suivi de la livraison des médicaments aux hôpitaux et aux cliniques afin d'assurer leur arrivée.
  - Elgeyo Marakwet, Kenya (1er et 2e plans d'action) – Assurer la participation du public dans le suivi des chaînes d'approvisionnement des médicaments.
  - Honduras (2e et 3e plans d'action) – Faire participer le public au suivi des dépenses en médicaments et autres fournitures médicales.
- **Politiques en matière de conflits d'intérêts** : Ces engagements visent à améliorer l'orientation éthique de l'élaboration des politiques de santé.
  - Argentine (3e plan d'action) – Améliorer la transparence et la participation à l'élaboration des politiques de santé en donnant des conseils sur les conflits d'intérêts.
  - Mexique (3e plan d'action) – Élaborer des lignes directrices sur les conflits d'intérêts concernant les politiques traitant de l'obésité comme un problème de santé publique.



- **Responsabilité sociale** : Ces engagements concernent le fait que les citoyens locaux surveillent et préconisent l'amélioration de la prestation des services de santé.
  - Mongolie (2e plan d'action) – Les citoyens locaux peuvent utiliser les outils de responsabilité sociale pour favoriser le dialogue au palier local sur les services de santé et d'éducation.
  - Uruguay (1er plan d'action) – Des militants de la responsabilité sociale récemment formés demandent au gouvernement de répondre à leurs besoins en matière de soins de santé et d'améliorer la prestation des services. Les stagiaires qui ont évalué l'approvisionnement de matériel médical dans leur communauté ont établi des économies potentielles équivalant à dix pour cent du budget de la santé.
- **Science publique** : Ces engagements visent à rendre plus transparents les processus de recherche et de réglementation financés par l'État et à publier les résultats de ces processus.
  - États-Unis (1er et 2e plans d'action) – L'Agence américaine des produits alimentaires et médicamenteux et d'autres organismes de réglementation scientifique encourage la rétroaction d'experts par le biais d'Expert Net et d'autres outils de participation proactive.<sup>1</sup>
  - États-Unis (3e plan d'action) – Les membres du public et les experts seront en mesure de contribuer au processus de la President's Precision Medicine initiative (L'initiative du président sur la médecine de précision).





---

## Les frontières de la gouvernance de la santé dans le PGO

En utilisant la typologie des interventions gouvernementales ouvertes énumérées ci-dessus, nous obtenons une meilleure idée d'où se situent les contraintes actuelles, ou les points faibles, pour les membres du PGO, d'après les données de tiers. Les données sur la gouvernance du secteur de la santé, en particulier la gouvernance ouverte, sont actuellement disparates et ne sont pas aussi complètes que dans les autres secteurs des services publics. Néanmoins, cette section vise à identifier les interventions les plus efficaces pour les membres du PGO en matière de disponibilité des données, d'information sur la prise de décision, de participation du public et de mesures de responsabilisation..

### Données pour la prise de décision

Les défenseurs des données ouvertes d'un certain

nombre d'organismes ont dressé la carte de la couverture, de la désagrégation et de l'ouverture des données sur la santé. L'Open Data Watch's Open Data Inventory (ODIN) donne l'image la plus complète de l'état des données ouvertes sur la santé dans tous les pays membres du PGO au palier national.<sup>2</sup> L'ODIN regroupe toutes les statistiques disponibles de l'organisation statistique nationale de chaque membre du PGO autour de plus de 20 domaines de politique, dont la santé. L'avantage de ces données, par rapport à de nombreuses autres sources de données, est qu'elles proviennent entièrement de sites Web nationaux. Les données ne portent pas sur la qualité des données au-delà des éléments de protection et de disponibilité. Les questions entourant la fiabilité et l'exactitude des données dépassent la portée du présent rapport ou des données actuellement disponibles. Malgré tout, la simple disponibilité de

<sup>2</sup> "Le petit Gevorg est à son examen de la vue Région de Kotayk, Arménie." Photographie de Armine Grigoryan, Banque Mondiale

données, aussi imparfaites soient-elles, augmente la probabilité de comparaisons croisées avec d'autres sources et d'occasions de vérification par des experts, des praticiens et le public. Cette section examine la disponibilité des données publiques sur les établissements de santé, les résultats en matière de santé et la santé maternelle et reproductive.

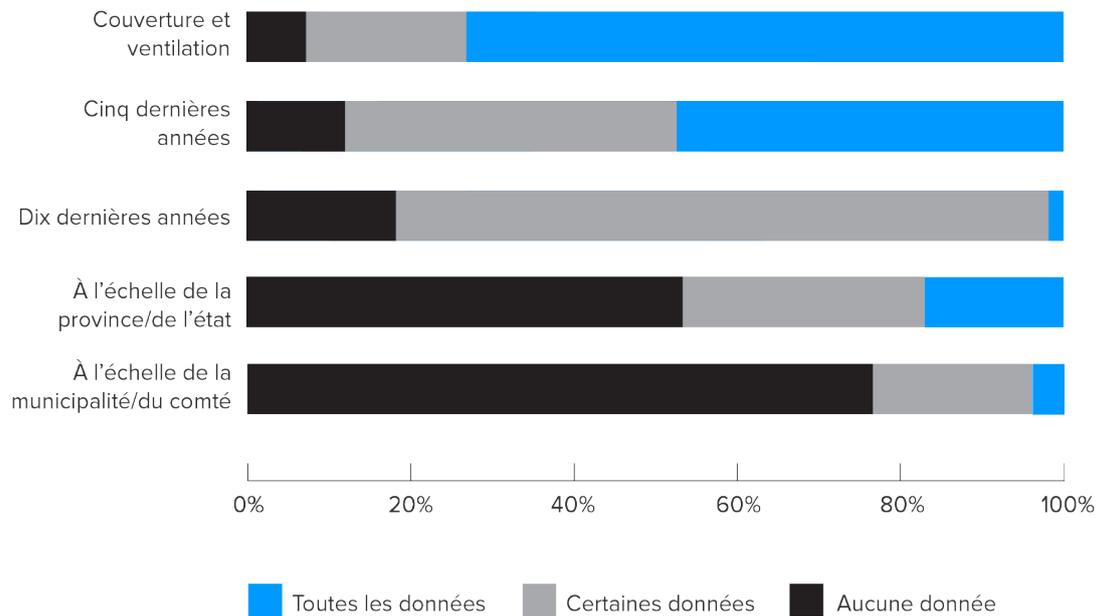
### **Données sur les établissements de santé**

Les données sur les établissements de santé permettent de suivre les facteurs qui rendent possible une grande partie des soins de santé. Cela comprend le nombre et le type d'établissement, le personnel, les lits ou les données budgétaires. La plupart des pays du PGO collectent et publient des données sur les établissements de santé. (Voir la figure 1 pour les chiffres précis.)

- **Disponibilité et ventilation** : Dans les trois quarts des pays du PGO, les données couvrent les établissements publics, privés et à but non lucratif ou sont ventilées par type d'établissement (par exemple, hôpitaux et cliniques). Quelques pays ne mettent pas ces données à disposition ou ne les ventilent pas. (Voir la figure 1, rangée 1.) Pour ce sous-ensemble de pays, la collecte et la publication de ces données pourraient constituer une contribution utile.
- **Données chronologiques** : Comme dans le cas de nombreux services publics examinés lors de la préparation du présent rapport, bien que les données soient disponibles pour l'année 2017, moins de données sont disponibles pour les années précédentes, et les lacunes sont nombreuses. Peu (moins d'un sur vingt) fournissent des données pour la dernière décennie. Cela rend difficiles le suivi des améliorations et les comparaisons. (Voir la figure 1, rangées 2 et 3.) Une part importante de cette situation est attribuable au fait que les données ont été publiées dans différents formats ou publications (comme des pages de rapports gouvernementaux plus volumineux en format PDF) ou n'étaient pas disponibles du tout pour les années antérieures. Espérons que, maintenant que de nombreux gouvernements publient dans des formats ouverts, toutes les données futures le seront également.
- **Ventilation géographique** : Une petite minorité de pays du PGO dispose de ces données ventilées sur les plans des administrations provinciales ou de niveau 1 (paliers municipal ou départemental). La plupart n'ont pas de données ventilées, tandis que quelques-unes ont des mosaïques de données pour les territoires régionaux. (Voir la figure 1, rangées 4 et 5.)

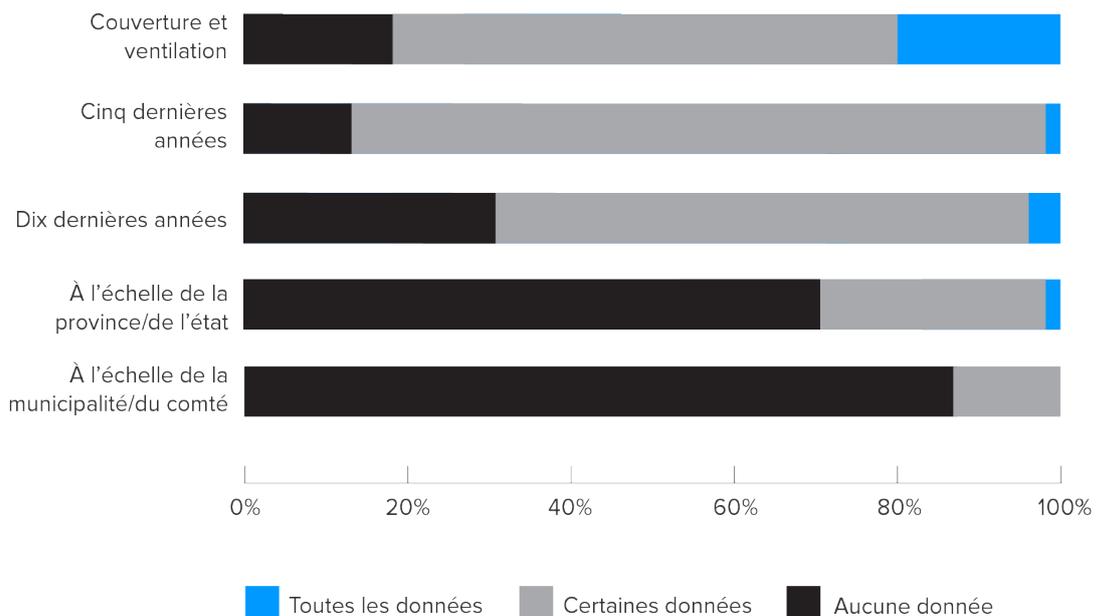


**FIGURE 1: La majorité des bureaux nationaux des statistiques des pays du PGO publient des données récentes sur les établissements de santé (lits d’hôpitaux, budgets, personnel), mais elles sont rarement décomposées ou accessibles sur des périodes de temps plus longues**



Source: Open Data Watch Open Data Inventory 2017, Établissements de santé (n = 79)

**FIGURE 2. Peu d'offices nationaux des statistiques de pays du PGO publient des données complètes sur la vaccination, la prévention des maladies et le maintien de la santé**



Source: Open Data Watch Open Data Inventory 2017, Résultats en matière de santé (n = 79)

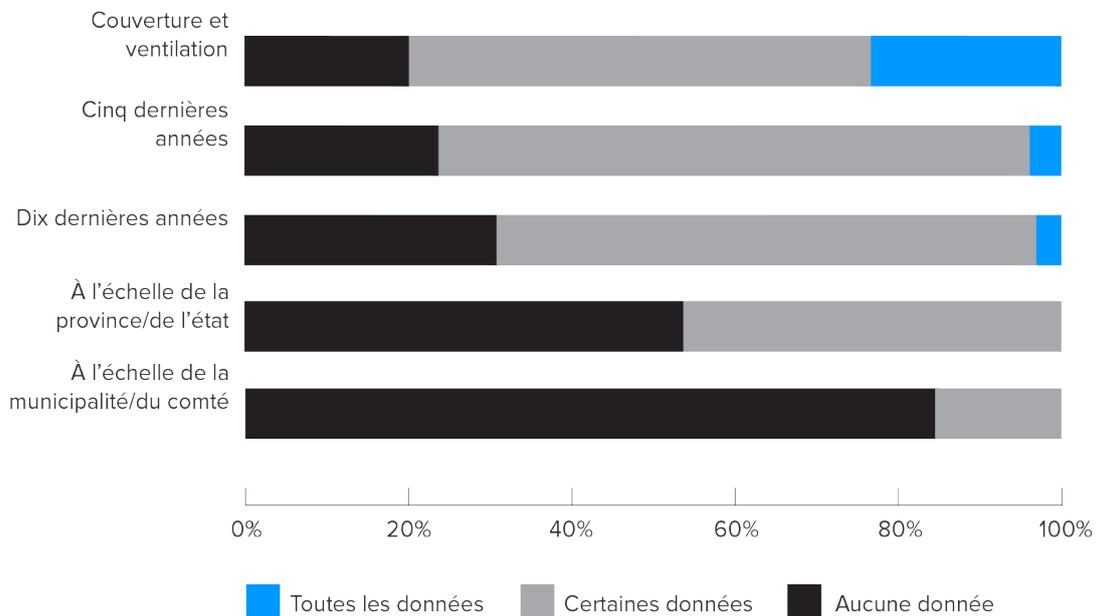
## Données sur la santé reproductive

Les données sur la santé en matière de procréation couvrent au minimum la mortalité maternelle, la mortalité infantile, les taux de mortalité des moins de cinq ans, les taux de fécondité, la disponibilité des contraceptifs et les taux de natalité chez les adolescentes. Là encore, la plupart des pays du PGO disposent d'une partie de ces données, mais la plupart d'entre eux ne disposent pas de données sur l'ensemble de ces secteurs.

- **Disponibilité et ventilation** : Dans la majorité des pays du PGO, ces données sont disponibles sous une forme ou une autre, bien que seulement un sur huit dispose des trois ensembles de données. Un nombre égal de pays ne rendent pas ces données disponibles du tout. (Voir la figure 3, rangée 1.)

- **Données chronologiques** : Parmi les pays qui disposaient de données de 2017, seul un pays sur quatre disposait de données pour les années précédentes. (Voir la figure 3, rangées 2 et 3.)
- **Ventilation géographique** : Aucun pays du PGO n'a de données sur la santé reproductive disponibles à l'échelle provinciale. Près de la moitié des pays ont une couverture pour certaines données. La grande majorité d'entre eux ne disposent pas de données ventilées par zone géographique, surtout en aval du palier provincial. (Voir la figure 3, rangées 4 et 5.) C'est probablement le cas sur de nombreux plans parce que les données sont décentralisées et qu'elles peuvent ne pas être normalisées.

**FIGURE 3. Roughly a quarter of OGP countries' NSOs publish comprehensive data on reproductive, maternal, neonatal and child health. It is rarely disaggregated. Nor is it available over time.**



Source: Open Data Watch Open Data Inventory 2017, Santé en matière de procréation (n = 79)





“Glasgow Royal Infirmary.” Photographie de Colin & Linda McKie, Adobe Stock

## LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

### **Confiance, vie privée et transparence dans la réforme de la santé au Royaume-Uni**

Le National Health Service (NHS) est un élément extrêmement populaire du système public de protection sociale au Royaume-Uni, mais la plupart des citoyens conviennent également que le service pourrait être plus efficace et efficient. Les citoyens veulent connaître leurs options en matière de soins et certains politiciens soucieux des fonds publics cherchent à réduire les coûts et à octroyer une place aux fournisseurs de services privés dans cette sphère de la société.

Depuis la création du PGO, le Royaume-Uni a placé l'amélioration des résultats et de l'efficacité des services en soins de santé au centre de son efforts au sein du PGO. Les intervenants du Royaume-Uni ont travaillé très fort pour rendre les données en matière de soins de santé utilisables par le public dans le cadre de leur plan d'action entre 2011 et 2016.

Les premier et deuxième plans d'action des intervenants du Royaume-Uni au sein du PGO visaient à résoudre ces problèmes en publiant des données ouvertes et en sollicitant les réactions du public. À certains égards, les efforts ont été couronnés de succès. À d'autres égards, le NHS s'est buté à de multiples problèmes provenant des limites de la transparence.<sup>3</sup>

#### **Les réformes**

L'amélioration des soins de santé a été un élément central de l'histoire du Royaume-Uni en ce qui concerne le PGO. En effet, lors du lancement initial du partenariat, le Royaume-Uni a vanté la publication et l'incidence des données de performance clinique sur l'amélioration des résultats chirurgicaux. Le premier plan d'action du PGO a mis en place des conseils ministériels en matière de transparence. Ils étaient composés de divers intervenants (fournisseurs, membres du public et fonctionnaires) et déterminaient les ensembles de données hautement prioritaires à communiquer. Le deuxième plan d'action, qui a débuté en 2013, comportait deux engagements visant à améliorer le rendement du NHS. Ils



Photographie de Fotos 593, Adobe Stock

couvraient :

- la publication d'indicateurs cliniques et autres indicateurs de rendement;
- la mise en œuvre d'un outil de recommandation des patients;
- un outil de mesure des résultats axée sur le patient; cet outil porte sur les services disponibles pour les patients atteints de maladies rares et compliqués.

### Les résultats

Bon nombre des résultats de chacune des initiatives étaient importants, d'autres donnent un aperçu des réformes à apporter dans le futur.

Notamment :

- **Données sur le rendement clinique** : Douze ensembles de données cliniques de base et des données provenant de milieux de pratique générale, de services sociaux pour adultes et de mesures des résultats axées sur le patient ont été publiés. Au total, plus de 7 000 nouveaux ensembles de données sur la santé et de données cliniques et sur le rendement sont de nos jours disponibles grâce à une plateforme de données facilement consultable. En mars 2015, le NHS a indiqué qu'il avait atteint une couverture de 97 % des pratiques et des cliniques. NHS England travaillait pour « de meilleures données ouvertes ». <sup>4</sup>
- **Données sur l'aide sociale** : La diffusion de l'information sur les services sociaux a progressé plus lentement. Le rapport du gouvernement proposait « de redéfinir l'ambition de réaliser 8 750 d'ici avril 2015 et 10 000 d'ici avril 2016 » en travaillant avec des partenaires comme les fournisseurs de soins à domicile. <sup>5</sup>
- **Rétroaction du public** : Le Friends and Family Test, mis à l'essai en 2013, a été mis en œuvre dans des milieux de soins de la santé. Les données agrégées publiées comprennent plus de cinq millions de commentaires. L'équipe d'innovation du NHS a recours à ces données afin d'améliorer les services. NHS England affirme que les changements ont contribué à rehausser les normes en matière de soins de santé, ce qui a mené à « de nombreuses améliorations, de toute taille, partout au pays », mais il n'y avait aucune preuve claire de la façon dont ces changements ont contribué à améliorer les normes plus générales. <sup>6</sup>





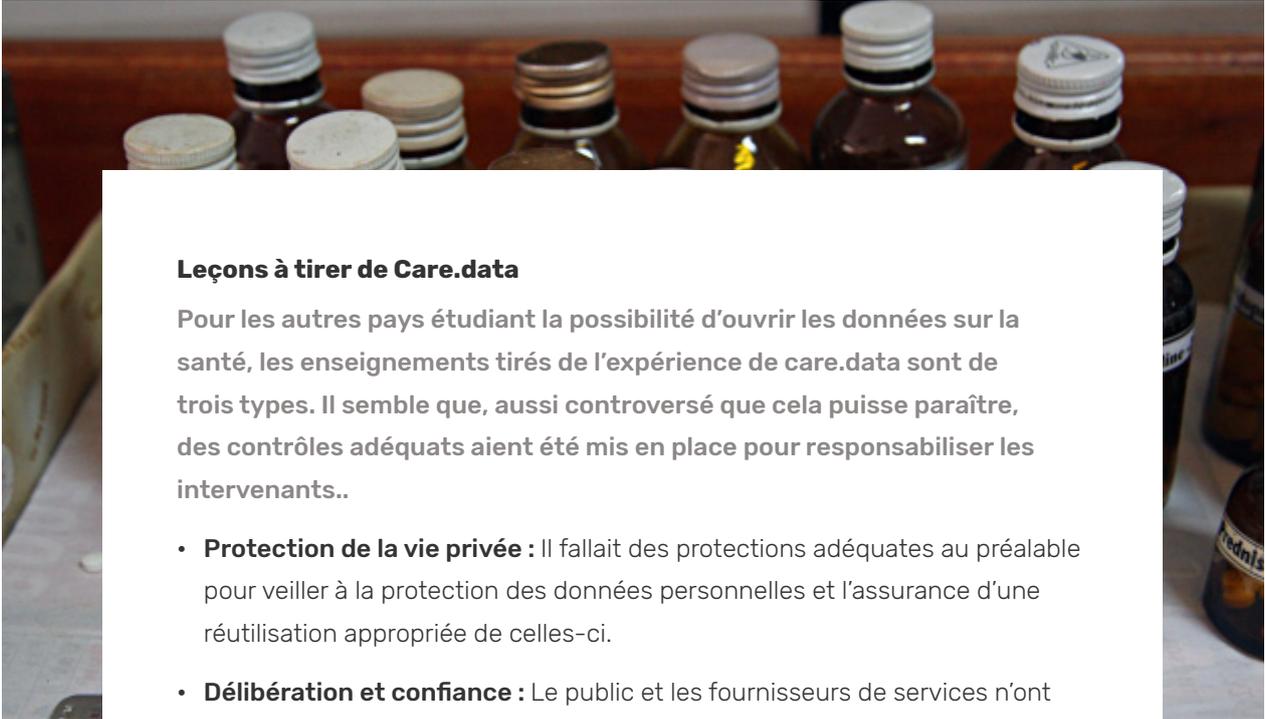
### **Le revers**

Le programme Care.data était la pierre angulaire de cet ensemble de réformes. Il avait pour but de centraliser les données sur les patients par l'entremise du Service d'extraction en médecine générale (le General Practice Extraction Service) qui couvre plus de 9 000 cliniques de soins primaires au Royaume-Uni.<sup>7</sup> Les patients avaient à exercer un droit d'opposition pour protéger leurs données personnelles, sinon elles seront stockées dans une base de données publique.

Immédiatement, le programme s'est heurté à de la résistance, et il a finalement pris fin. Parmi les principales préoccupations, notons :

- **Préoccupations des professionnels de la santé :** En 2014, 40 % des cabinets de médecine générale se sont retirés du programme en raison d'un manque de confiance dans sa capacité à maintenir un niveau de confidentialité totale.<sup>8</sup>
- **Préoccupations de la société civile :** Au sein du PGO, les organismes de société civile concernés s'ont refusé de s'engager avec du programme, ayant les mêmes préoccupations que le personnel médical en matière de protection de la vie privée. La population générale partageait quant à elle des préoccupations sur la façon dont les chercheurs auraient accès aux données. De plus, elle se demandait dans quelle mesure les données demeureraient anonymes et on se demandait si le public pouvait consentir à ce que les données soient utilisées à bon escient.<sup>9</sup>
- **Examen et préoccupations :** En juin 2015, Major Projects Authority a dit du projet care.data qu'il était irréalisable, lui donnant la note Rouge. Cela était causé, en partie, à des questions administratives, mais aussi au tollé que suscitaient les questions entourant la vie privée.<sup>10</sup>
- **Rapport et clôture :** En 2016, Dame Fiona Caldicott, la gardienne nationale des données, a publié un rapport sur la protection de la vie privée des patients au sein du programme (appelé Caldicott 3 après ses prédécesseurs de 1998 et de 2013). Elle a confirmé des difficultés liées au consentement, et le programme a été immédiatement fermé. Il fut confirmé dans le rapport<sup>11</sup> que des données privées ont été vendues pendant des années.<sup>12</sup>

Photographie de Simone D. McCourtie, Banque Mondiale



### **Leçons à tirer de Care.data**

Pour les autres pays étudiant la possibilité d'ouvrir les données sur la santé, les enseignements tirés de l'expérience de care.data sont de trois types. Il semble que, aussi controversé que cela puisse paraître, des contrôles adéquats aient été mis en place pour responsabiliser les intervenants..

- **Protection de la vie privée** : Il fallait des protections adéquates au préalable pour veiller à la protection des données personnelles et l'assurance d'une réutilisation appropriée de celles-ci.
- **Délibération et confiance** : Le public et les fournisseurs de services n'ont pas donné leurs avis sur la façon dont la confidentialité des données serait assurée. Le rapport Caldicott 3 a déterminé qu'ils jouaient un rôle important et déterminant pour rétablir la confiance et aller de l'avant avec des projets de cette nature.
- **Défenseurs du public** : Grâce au rapport annuel du Major Projects Authority ainsi qu'au rapport de la gardienne nationale, le public a pris conscience des risques et des coûts considérables de ces grandes initiatives en matière de données.





“Tenant des comptes, Département des services de santé du Kegalle Provincial, Sri Lanka.” Photographie de Simone D. McCourtie/Banque Mondiale

## Transparence des politiques et des budgets

Au-delà des données, toute question concernant la transparence dans le secteur des soins de la santé nécessite que le public en prenne connaissance : De quoi est-il question? Qui sont les intervenants? Quelle initiative a-t-elle été mise en œuvre? En matière de santé, il est difficile de tirer des conclusions s’appliquant au système dans son ensemble en ce qui concerne la transparence dans les processus décisionnels.

En quelques mots, il n’existe pas encore de jeux (ou d’ensembles) de données mondiales sur la gouvernance de système de santé et sur les décisions publiques. Il existe des indicateurs dispersés dans un certain nombre d’évaluations globales qui donnent un semblant d’image sur la transparence régnant au sein du secteur.<sup>13</sup> Il est difficile de collecter des données sur les systèmes nationaux pour de nombreuses raisons. D’abord, les intervenants proviennent de différentes sphères sociales. Ensuite, les décideurs proviennent tous de divers paliers. De plus, les services sont as-

surés parfois par des organismes à but lucratif, parfois des organismes sans but lucratif et parfois par des intervenants gouvernementaux. Enfin, les questions peuvent être complexes et très techniques. Qui plus est, des considérations sont externes aux soins de santé. Il existe des examens sectoriels transnationaux réussis dans d’autres domaines, par exemple l’environnement<sup>14</sup> ou la liberté de la presse,<sup>15</sup> qui comprennent également des écosystèmes complexes avec des acteurs provenant de multiples paliers. De telles comparaisons transnationales exhaustives n’existent pas pour la gouvernance du secteur de la santé. Bien que des outils aient été développés et déployés pour évaluer le risque de corruption<sup>16</sup> ou pour faire le suivi des budgets et des dépenses,<sup>17</sup> ils n’ont pas été mis à l’échelle comme ils l’ont été dans le secteur de l’eau.

Au risque d’introduire un certain biais de « disponibilité », ce rapport présente

les données relatives à la prise de décision dans le secteur de la santé pour les pays du PGO selon trois aspects : (1) les politiques de protection d’assurance maladie universelle, (2) les données sur l’approvi-

sionnement et (3) la transparence budgétaire.

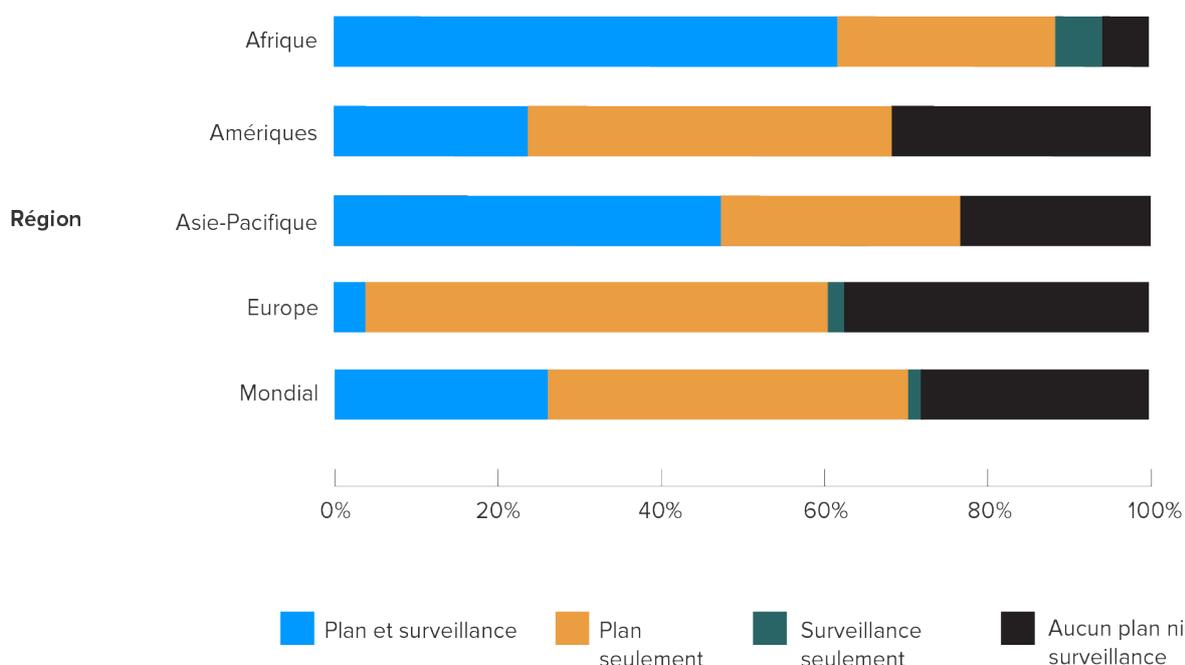
## Politique de transparence en ce qui concerne la couverture sanitaire universelle

L'un des défis pour la majorité des pays du monde est d'assurer l'accès universel à des soins primaires de qualité. Il existe des données accessibles sur la couverture et la qualité des soins de santé au niveau national pour de nombreux pays du PGO (se reporter à la section précédente), mais le public dispose de moins d'informations complètes sur les politiques en matière de santé. Bien qu'il y ait de nombreux débats sur les questions entourant la qualité des soins de santé, il faut probablement mettre de l'avant de nombreuses définitions afin de mieux cerner ce que sont les différentes approches pour fournir l'accès et définir ou mesurer la qualité.

Cette politique fondamentale de transparence est en place dans certains pays seulement, pas dans tous.

L'Organisation mondiale de la santé recueille des données sur trois indicateurs de gouvernance de base dans le cadre de son jeu de données sur l'assurance maladie universelle. La première détermine s'il existe une législation visant à assurer une couverture universelle de soins de santé. Les deux autres concernent directement les gouvernements ouverts : la disponibilité de documents publics nationaux de planification et la disponibilité d'un suivi de leurs mises en œuvre. La figure 4 classe les pays du PGO par région en fonction de la disponibilité de ces deux outils d'aide à la prise de décisions. Près des trois quarts des pays du PGO ont publié un plan national entre 2013 et 2017, mais seulement un quart d'eux ont publié leurs données de suivi. Sur le plan régional, il existe des variations considérables, avec des taux de publication de données de surveillance beaucoup plus élevés en Afrique et en Asie-Pacifique. En général, peu de pays riches membres de l'OCDE ont publié des données de suivi, même lorsqu'un plan était en place. En Europe, moins d'un pays sur dix a publié ces données.<sup>18</sup>

FIGURE 4. L'Afrique et l'Asie-Pacifique publient des données nationales en matière de planification et de suivi de la couverture sanitaire plus fréquemment que les autres régions<sup>19</sup>



Source : Base de données de planification 2018 de la couverture sanitaire universelle de l'OMS (n = 32)



## Approvisionnement en santé

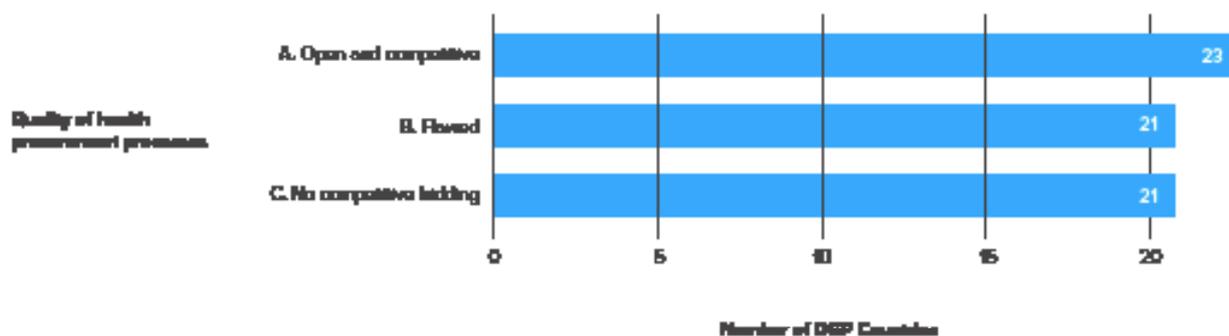
L'approvisionnement de services de soins de santé présente des risques de gaspillage, de fraude et d'abus. Tout récemment dans un rapport, l'Agence des États-Unis pour le développement international a présenté des arguments solides pour une gouvernance plus forte dans l'ensemble des systèmes de santé, en accordant une attention particulière aux systèmes de gestion des finances publiques. Le rapport note l'absence de données transnationales accessibles au public dans le secteur.<sup>20</sup>

Bien qu'il n'existe pas de données agrégées accessibles au public de suivi des dépenses publiques en soins de santé, le World Justice Project mène des enquêtes auprès d'experts publics dans la plupart

des pays du PGO. Une question précise porte sur la mesure dans laquelle l'approvisionnement en matière de soins de santé est perçu comme équitable et concurrentiel. La figure 5 montre que, dans le domaine de la santé, selon les experts du pays, environ un tiers des pays du PGO avaient un processus d'appel d'offres équitable et ouvert, un tiers d'eux avaient un processus d'appel d'offres très imparfait et un autre tiers des pays n'avaient aucun processus d'appels d'offres ouverts.

Cela montre qu'il y a encore beaucoup à faire pour améliorer l'attribution des contrats dans des domaines tels que les médicaments, les vaccins, l'équipement médical et la construction de bâtiments.

**FIGURE 5. Des pays du PGO, environ un tiers d'entre eux n'ont pas de processus d'appel d'offres ouverts, un tiers a des processus d'appel d'offres imparfaits et un tiers a des processus d'appel d'offres équitables**



### Légende

Les experts ont choisi la déclaration qui se rapprochait le plus de leurs points de vue sur la manière dont les marchés publics pour l'approvisionnement en produits de santé publique (dépenses en médicaments, vaccins, équipement médical, bâtiments, etc.) fonctionnent dans leur pays :

- La plupart des contrats sont attribués dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte et concurrentielle.
- Il existe une procédure officielle d'appel d'offres, mais elle n'est pas parfaite. Plusieurs contrats sont attribués sans appel d'offres ou par le biais de procédures d'appel d'offres inefficaces, ce qui rend possibles des cas de corruption.
- Il n'y a pas des processus officiels d'appel d'offres ou ils sont superficiels et inefficaces. La plupart des contrats sont attribués à des entreprises qui offrent des pots-de-vin, à des entreprises appartenant à des partisans politiques ou à des entreprises dans lesquelles des fonctionnaires détiennent des participations financières.

Source : World Justice Project Rule of Law Initiative, QRQ150 (n = 65)<sup>21</sup>

## Transparence budgétaire en matière de santé

Il n'existe pas de données comparatives récentes générales entre les pays portant sur le budget et les dépenses en soins de santé. Toutefois, le présent rapport met en lumière les conclusions de quatre grandes études comparant les budgets de la santé au cours de la dernière décennie, l'une sur la budgétisation par projet dans les pays à revenu faible et intermédiaire, l'autre sur la santé reproductive en Amérique latine et la dernière sur les dépenses en soins de santé dans les pays africains. Voici des enseignements appris à appliquer à l'avenir en matière de budget :

- Comme l'indique la section Résultats collectifs du présent rapport, la transparence budgétaire a peut-être été de façon générale l'ensemble des réalisations les plus réussies des plans d'action du PGO. La prochaine génération de réformes en matière de transparence budgétaire pourrait être sectorielle (y compris dans le domaine des soins de la santé) et, dans de nombreux cas, il serait avantageux de se concentrer sur les dépenses au niveau des programmes.
- Ces problèmes peuvent être particulièrement aigus dans le domaine de la santé génésique, où de nombreuses données gouvernementales peuvent nécessiter des demandes d'accès à l'information.

### Budgétisation au niveau des programmes dans les pays à revenu faible et intermédiaire

Les données sur la budgétisation et les dépenses de santé au niveau des projets révèlent les priorités nationales et le suivi de ces priorités. Le passage à la budgétisation au niveau des programmes vise à équilibrer l'accent mis sur les extrants et les résultats des dépenses avec l'accent traditionnel mis sur les intrants.<sup>22</sup>

La transparence dans ces domaines permet aux acteurs nationaux et internationaux de comprendre l'importance nationale accordée aux niveaux de soins (souvent appelés interventions « horizontales » comme les soins primaires ou prénatals) et aux interventions spécifiques (souvent appelées interventions « verticales » comme la prévention des pandémies ou la lutte

contre le tabagisme). Ces informations budgétaires permettent de concilier les priorités politiques (dans les deux sens du terme) avec la mise en œuvre réelle des programmes.

L'Overseas Development Institute et l'International Budget Partnership ont examiné les données sur le budget et les dépenses en matière de soins de santé dans sept pays africains en 2013.<sup>23</sup> Dans les documents d'enquête entre 2010 et 2012, le rapport a constaté que :

- **Chiffres des premières lignes :** Les données macroéconomiques et le budget global par rapport aux dépenses de santé étaient disponibles dans les sept pays, bien qu'ils ne l'étaient pas pour toutes les années.
- **Dépenses particulières :** En ce qui concerne les mesures particulières comme les dépenses sur les médicaments, seuls deux pays disposaient des données (le Liberia et l'Ouganda, qui n'est pas membre du PGO).
- **Données infranationales :** Peu de pays ont régulièrement mis à disposition les données au niveau infranational, bien que certaines provinces d'Afrique du Sud aient publié ces données.

La présence d'indicateurs macroéconomiques et l'absence de données sur les dépenses infranationales sont, malheureusement, conformes aux conclusions des données sur les établissements de santé et les résultats présentés dans la section précédente. Bien qu'une analyse plus poussée soit nécessaire pour déterminer si le changement a été positif au fil du temps, cette présence suggère que certains problèmes de transparence du budget de la santé persistent pour certains membres PGO. Elle suggère en outre que le suivi du financement à des niveaux inférieurs pourrait être la priorité actuelle, s'il ne l'est pas déjà. Toutefois, cette étude n'a pas fait le suivi des plans et des dépenses pour des programmes particuliers.

Avant 2018, il n'y a pas eu d'enquête transnationale exhaustive sur la façon dont les budgets et les dépenses correspondent aux priorités en matière de santé dans un pays donné. Nous pouvons maintenant examiner, pour un sous-ensemble de pays du PGO, dans quelle mesure les budgets correspondent aux priorités politiques. L'International Budget Partnership



a récemment mené une enquête auprès de 30 pays considérés comme étant à faible revenu et à revenu intermédiaire pour déterminer s'il existait une budgétisation par projet axée sur la santé.<sup>24</sup> Bien que l'examen de la mesure dans laquelle la transparence du budget de la santé permet d'atteindre les objectifs des politiques publiques dépasse la portée du présent document, on peut faire une analyse furtive de la mesure dans laquelle les budgets correspondent aux priorités. (L'enquête ne comprenait pas de données sur le moment de la diffusion de l'information ni sur le degré de participation du public.)

- **Transparence à l'échelle des programmes :**

- **Exemples :** La spécificité des programmes est variable. Par exemple, certains sont de nature générale : (1) Accès aux services de santé; (2) Prestation des services de santé; (3) Intendance (« direction et soutien ») des services MOH. D'autres sont très pointus : (1) Protection contre les risques sanitaires; (2) Réglementation et surveillance des établissements et services de santé; (3) Assistance sociale et protection des patients; (4) Prévention et prise en charge du VIH/SIDA et autres ITS; (5) Assurance médicale du XXIe siècle.
- **Postes distincts :** Les résultats montrent que tous les pays du PGO ont des postes de projets dans leurs budgets. En moyenne, les pays du PGO ont neuf projets identifiés dans les budgets nationaux, bien que certains en aient jusqu'à 31 (Mexique) ou 27 (Argentine), et d'autres en ont trois (Afghanistan, Burkina Faso, et Mongolie). Les vingt pays ont tous des budgets alloués au niveau des programmes.
- **Orientation vers les résultats :** Tous les pays n'ont pas d'indicateurs et de cibles spécifiques pour les programmes. Quatre-vingts pour cent des pays visés par l'enquête ont des objectifs clairs pour chaque programme. La plupart d'entre eux (75 %) ont des indicateurs et des cibles spécifiques pour le programme. Seulement 40 % d'entre eux établissent un niveau de référence de rendement actuel pour un programme ou un domaine de politique en matière de santé. Pour la plupart des pays, les indicateurs sont basés

sur des actions ou des résultats. Certains pays (p. ex. l'Indonésie, la Jordanie, le Mexique, le Maroc, le Mexique, le Pérou et la Serbie) ont des indicateurs fondés sur les résultats, comme la réduction des nouveaux cas de tuberculose.

- **Budgets adoptés :** Quatre-vingts pour cent des pays étudiés publient les documents au niveau du programme dans le budget adopté. Cela signifie que 20 % des pays ne publient pas de plans de dépenses définitifs à l'égard des programmes.

- **Transparence à l'échelle des sous-programmes :**

- **Exemples :** Ce niveau de transparence se décompose en types de dépenses spécifiques, comme : les biens et services; les transferts et les subventions; les investissements; les immobilisations et les installations.
- **Postes de sous-programmes :** Certains (60 %) ont des sous-programmes (neuf en moyenne). Des budgets sont alloués à chacun d'eux.
- **Orientation vers les résultats :** L'orientation vers les résultats des sous-programmes est plus faible, un peu plus de la moitié (55 %) ayant des cibles et des indicateurs et un peu plus de 20 % ayant des cibles précises.

- **Transparence propre aux maladies :**

- **Postes distincts :** Trente pour cent des pays ont des programmes propres à une maladie, et seule l'Afrique du Sud a des rapports sur les sous-programmes propres à une maladie. La plupart des programmes prévus au budget sont axés sur les niveaux de soins, comme les soins primaires ou d'urgence (30 %) ou les unités au sein d'un ministère (40 %).
- **Indicateurs :** Néanmoins, 90 % des pays étudiés disposaient d'indicateurs de maladies présentant un intérêt particulier.

- **Rapprochement et responsabilisation :**

- **Responsabilité :** Un peu plus de la moitié (55 %) des pays ciblés par l'enquête désignent l'unité gouvernementale responsable de la mise en œuvre. Quatre-vingt-dix pour cent ont été budgétisés pour les coûts administratifs, mais



seulement 15 % ont établi des responsabilités interministérielles.

- **Rapports de fin d'année :** Un peu plus de la moitié (55 %) des pays déclarent un rapprochement financier à la fin de chaque année. Seuls 40 % des pays interrogés publient des rapports non financiers pour chaque programme.

### **Transparence du budget de la santé reproductive dans les pays d'Afrique et d'Amérique latine**

Le suivi budgétaire des budgets de la santé en matière de reproduction a été un domaine d'action majeur au cours de la dernière décennie. La Population Action International travaille avec une large communauté de militants dans les pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, afin de mobiliser les fonds publics pour la planification familiale. Ils ont récemment mis au point un cadre de mesure de ces dépenses et font le suivi des ressources afin de plaider en faveur de niveaux de ressources qui correspondent à l'ampleur des défis de la planification familiale, en mettant l'accent sur l'accès à l'information.<sup>25</sup> En outre, ce réseau s'est efforcé d'obtenir des engagements sur la transparence budgétaire dans les plans d'action du PGO de la région. Les engagements peuvent se refléter dans les plans d'action de 2019 ou de 2020.

Un effort similaire s'est penché précisément sur la santé reproductive. Dans une étude réalisée en 2012, Malajovich et coll. ont étudié cinq pays d'Amérique latine (El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Panama et Pérou) afin de déterminer comment l'information sur

les budgets, les traitements et les dépenses incluait la santé reproductive. (Tous les pays sont membres du PGO.) Le rapport en est venu aux conclusions suivantes :

- **Libre accès :** Seul le Pérou dispose de données budgétaires accessibles sans demande sur les sites Web du gouvernement. Ces données comprenaient des lignes budgétaires particulières pour les soins intégrés en matière de procréation, l'assistance qualifiée à l'accouchement et les soins obstétriques d'urgence. Au Guatemala, l'information sur les soins intégrés en matière de reproduction était accessible au public, mais protégée par un mot de passe.
- **Plans d'approvisionnement :** Pour le Costa Rica, certaines données ont pu être obtenues grâce aux plans d'approvisionnement du ministère de la Sécurité sociale.
- **Loi sur l'accès à l'information :** Au Costa Rica, au Guatemala et au Panama, certains renseignements existaient, mais ils n'ont été obtenus qu'au moyen de dépôts en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de demandes précises de rencontre avec les ministères.
- **Refus :** Au Salvador, l'information budgétaire était indisponible ou fournie de manière si peu systématique qu'elle n'était pas utile.<sup>26</sup>

Malgré l'année de la recherche, cette dernière datant quelque peu, et la portée limitée quant au nombre de pays, nous pouvons encore tirer certaines conclusions sur la transparence budgétaire des données relatives à la santé reproductive :

<sup>25</sup> "Suivre une formation de sage-femme dans le Village Tajikhan, Afghanistan." Photographie de Graham Crouch, Banque Mondiale



- **Systematisation** : L'information sur le budget et les dépenses, qui donne un sens de l'établissement des priorités et de la prise de décisions, n'est pas systématiquement recueillie. Étant donné la nature fragmentaire de la collecte, il est impossible de faire des comparaisons entre pays.
- **Publication** : Lorsque les données existent, il arrive souvent qu'elles ne soient pas systématiquement publiées, et ce, avec un minimum de limitations (p. ex., les données peuvent être protégées par un mot de passe).
- **Demandes d'information** : Lorsque de telles données existent, les militants doivent soit demander des réunions, soit déposer des demandes officielles d'accès à l'information. Les lois sur l'accès à l'information demeurent un important palliatif jusqu'à ce que les gouvernements commencent à publier cette information de façon proactive et systématique.

## Participation et responsabilisation en matière de santé

L'absence de responsabilité et de supervision publique peut limiter l'impact de la transparence. C'est particulièrement vrai lorsque les marchés ne sont pas au rendez-vous et que le choix des patients est limité.<sup>27</sup> Il est particulièrement important d'assurer la responsabilisation et la participation du public dans les régions rurales où il y a moins de fournisseurs ou lorsqu'il n'y a qu'un seul fournisseur de services (comme l'inspection de la salubrité alimentaire ou l'assurance à payeur unique).

### Acceptation croissante de la nécessité de la participation et de la responsabilisation en matière de santé

Il est nécessaire de permettre la participation, la rétroaction et la responsabilisation du public à divers paliers, depuis les fournisseurs de services communautaires jusqu'à l'élaboration de politiques nationales. La demande politique et les preuves pour de telles interventions se sont accrues ces dernières années.<sup>28</sup>

L'Organisation mondiale de la santé, dans son plan

d'action pour la couverture universelle des soins de santé, définit la bonne gouvernance au-delà de l'accès à l'information – responsabilité, participation et collaboration du public et responsabilisation – comme des éléments fondamentaux des soins de santé :

- **Mettre en place des leviers ou des outils pour la mise en œuvre des politiques**, y compris : la conception des structures organisationnelles du système de santé et leurs rôles, pouvoirs et responsabilités; la conception de la réglementation; l'établissement de normes; les mesures incitatives; l'application et les sanctions.
- **Collaboration et création de coalitions** entre les secteurs et avec des partenaires externes.
- **Garantir la responsabilisation** en mettant en œuvre : des structures, des règles et des processus de gouvernance pour les organismes du secteur de la santé; des mécanismes de contrôle, de suivi, d'examen et d'audit indépendants; des politiques, règlements, plans, rapports et comptes en matière de disponibilité et de publication transparentes; une ouverture au contrôle par les représentants politiques et la société civile.<sup>29</sup>

À l'échelle internationale, il existe un organisme qui s'emploie tout particulièrement à habiliter la surveillance et la responsabilisation sur le plan communautaire. La Communauté des praticiens de l'action sociale en santé (la Community of Practitioners of Social Action in Health en anglais, ou COPASAH) se concentre sur les communautés confrontées à des inégalités, à les habiliter à faire valoir leurs droits et à se défendre elles-mêmes sur une base de surveillance et de plaidoyer au niveau local. Un certain nombre de gouvernements du PGO, comme la Mongolie et l'Uruguay, ont également aidé les communautés à se défendre elles-mêmes, souvent en partenariat avec le Partenariat mondial pour la responsabilité sociale.

Il existe beaucoup des documents consacrés au rôle et à la conception de la responsabilité sociale à l'échelle de la communauté locale. Des recherches récentes ont montré l'importance des mécanismes de participation et de responsabilisation pour améliorer la transparence :

- **Transparence sans participation :** En l'absence d'une infrastructure de responsabilisation adéquate, il est probable que les interventions fondées sur la transparence dans le domaine de la santé seront inefficaces et,<sup>30</sup> dans quelques cas, pourraient même détériorer la confiance ou les services.<sup>31</sup>
- **Incidence sur la participation du public :** La recherche sur l'impact instrumental de la participation du public dans le domaine de la santé est sous-développée par rapport à d'autres domaines.<sup>32</sup> Des recherches actuellement en cours ont pour objectif de mieux isoler et de comprendre la relation entre les résultats pour la santé et les mesures de transparence et de responsabilisation publiques.<sup>33</sup>
- **Incidence sur la responsabilité sociale :** Des études récentes sur les interventions en santé ont montré des améliorations sur le plan communautaire à l'aide d'outils de responsabilisation sociale :
  - **Métaévaluation du tableau de bord communautaire :** CARE International a récemment procédé à une métaévaluation de ses évaluations de santé de la « carte de pointage communautaire » et a constaté qu'elles se sont traduites par (dans l'ordre décroissant des preuves) : (1) l'habilitation accrue des citoyens, la responsabilisation et l'espace de négociation; (2) l'amélioration de la disponibilité, de l'accès, de l'utilisation et de la qualité des services; (3) le renforcement de la confiance. L'examen a montré que l'inclusion des groupes marginalisés demeurait un problème majeur<sup>34</sup>
  - **Essais contrôlés randomisés des tableaux de bord communautaires :** Un essai comparatif randomisé de l'approche de la carte de pointage communautaire de CARE pour la santé reproductive a permis de constater des améliorations dans les services aux patients. Les femmes traitées par le personnel d'une clinique suivant un processus de fiche de pointage communautaire étaient plus susceptibles de recevoir une visite à domicile pendant et après la

grossesse. Les agents œuvrant dans les soins de santé étaient plus susceptibles de prendre des mesures à la suite des visites à domicile et les femmes étaient plus susceptibles d'utiliser des contraceptifs modernes.<sup>35</sup>

- **Le point de vue des citoyens et l'examen de la responsabilisation :** L'approche de Vision mondiale portant sur les citoyens, leurs voix et la responsabilisation comprend l'éducation des citoyens, des cartes de pointage communautaires et des réunions d'interface entre les citoyens et les fonctionnaires. Une étude réalisée en 2019 a montré que, pour un certain nombre de pays, les interventions communautaires ont débouché sur des interventions à l'échelle des politiques nationales visant à instaurer des mesures de responsabilité sociale plus larges. L'Arménie a adopté l'approche pour les systèmes de santé dans tout le pays.<sup>36</sup> Étant donné que la réalisation de l'échelle et de la durabilité a été l'un des principaux défis au cœur du succès plus large de la responsabilité sociale, il y a place pour un passage positif des interventions à petite échelle pour améliorer les systèmes nationaux.
- **Résultats nuls et approches verticales :** Les travaux à venir montrent que certaines interventions en matière de responsabilité sociale n'ont pas apporté de changements statistiquement significatifs en ce qui concerne la responsabilité des citoyens.<sup>37</sup> Il y a des preuves d'un changement dans le comportement des fournisseurs de soins de santé.<sup>38</sup> Ce que les données probantes peuvent indiquer, c'est que les approches purement ascendantes n'entraînent pas à elles seules des changements majeurs dans l'efficacité du système de santé. Au contraire, les approches verticalement intégrées qui impliquent des acteurs politiques et techniques, ainsi que des citoyens, peuvent être plus prometteuses.<sup>39</sup>



## Endnotes

- <sup>1</sup> Beth Simone Noveck, “If Only We Knew What We Know: Open Regulatory Review at the FDA,” *Yale L. & Pol’y Rev.* 32(2) (2013), <https://digital-commons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1670&context=yldr>.
- <sup>2</sup> *Open Data Watch, Open Data Inventory 2018/19*, <https://odin.opendatawatch.com>.
- <sup>3</sup> Alexander Ingrams, *Open Government Performance: An Analytical Framework for Organizational Design* (Rutgers Univ., May 2017), <https://rucore.libraries.rutgers.edu/rutgers-lib/54128/PDF/1/play/>.
- <sup>4</sup> Government of the United Kingdom. *Open Government Partnership National Action Plan 2013-15: End-of-term self-assessment report*. (October 2016), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/562168/OGPNAP2end-of-term-self-assessment.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/562168/OGPNAP2end-of-term-self-assessment.pdf)
- <sup>5</sup> Government of the United Kingdom. *NHS Five-Year Forward View*. (October 2014), <http://bit.ly/lvQLqLM>. Government of the United Kingdom. *Personalised Health and Care 2020 Using Data and Technology to Transform Outcomes for Patients and Citizens A Framework for Action*. (November 2014) <http://bit.ly/14hHM3D>
- <sup>6</sup> Government of the United Kingdom. *Friends and Family Test*. Website. (October 2018), <https://www.nhs.uk/using-the-nhs/about-the-nhs/friends-and-family-test-fft/>
- <sup>7</sup> BMA, *General practice in the UK*, Media brief (Apr. 2017), <https://www.bma.org.uk/-/media/files/pdfs/news%20views%20analysis/press%20briefings/general-practice.pdf>.
- <sup>8</sup> Charlie Cooper, “40 percent of GPs plan to opt out of the NHS Big Data sweep, due to a lack of confidence in the project” (The Independent, 24 Jan. 2014), <https://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/health-news/40-per-cent-of-gps-plan-to-opt-out-of-the-nhs-big-data-sweep-due-to-a-lack-of-confidence-in-the-9083806.html>.
- <sup>9</sup> OGP Independent Reporting Mechanism. *United Kingdom End of Term Report*. (March 2016), <http://bit.ly/2Vke9O8>
- <sup>10</sup> Infrastructure and Projects Authority, *Annual Report on Major Projects 2017-18*, (2018), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/721978/IPA\\_Annual\\_Report\\_2018\\_\\_2\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/721978/IPA_Annual_Report_2018__2_.pdf).
- <sup>11</sup> National Data Guardian for Health and Care, *Review of Data Security, Consent and Opt-Outs*, (Jun. 2016), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/535024/data-security-review.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535024/data-security-review.PDF).
- <sup>12</sup> Sarah Boseley, “NHS to scrap single database of patients’ medical details,” (The Guardian, 6 Jul. 2016), <https://www.theguardian.com/technology/2016/jul/06/nhs-to-scrap-single-database-of-patients-medical-details>.
- <sup>13</sup> Pyrone, Smith, and van den Broenk carried out a comprehensive review of frameworks for assessing governance of the sector which included 16 different frameworks. They note that, while “frameworks to assess health systems governance exist, but there are not many examples of their application in the literature.” Thidar Pyrone, Helen Smith and Nynke van den Broek, “Frameworks to assess health systems governance: a systematic review,” *Health Policy Plan* 32(5) (Oxford Univ. Press, Jun. 2017) 710–722, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5406767/>.
- <sup>14</sup> See Environmental Democracy Index, <http://environmentaldemocracyindex.org/>.
- <sup>15</sup> See Reporters Without Borders, “2018 World Press Freedom Index,” <https://rsf.org/en/ranking>.
- <sup>16</sup> Transparency International, “Transparency and Accountability in Social Programmes in Latin America,” [https://www.transparency.org/whatwedo/activity/transparency\\_and\\_accountability\\_in\\_social\\_programmes\\_in\\_latam\\_america](https://www.transparency.org/whatwedo/activity/transparency_and_accountability_in_social_programmes_in_latam_america).
- <sup>17</sup> International Budget Partnership, “Health and Budgets,” <https://www.internationalbudget.org/capacity-building/capacity-building-materials/health-budgets/>; and Laura Malajovich, et al., “Budget Transparency on Maternal Health Spending: a Case Study in Five Latin American Countries,” *Reproductive Health Matters* 20(39) (Taylor & Francis, 2012) 185–195, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/S0968-8080%2812%2939607-9>.
- <sup>18</sup> The WHO collects gender disaggregated data on access to healthcare at the same site, but at the time of writing, the portal had a protected login which means that the data was publicly unavailable in bulk download, despite efforts of the authors of this report. See Country Planning Cycle Database, <http://www.nationalplanningcycles.org/>.

- <sup>19</sup> Source data: WHO, “Health Systems Strengthening” (2017), <http://apps.who.int/gho/portal/uhc-hss-cabinet-wrapper-v2.jsp?id=1030101>.
- <sup>20</sup> Annie Baldrige et al., *Health Finance & Governance, Public Financial Management, Health Governance, and Health Systems* (USAID, Oct. 2017), <https://www.hfgproject.org/public-financial-management-report/>.
- <sup>21</sup> Key  
Experts chose the statement that was closest to their views on how public health procurement (i.e., money spent on medications, vaccines, medical equipment, buildings, etc.) works in their country:  
(a) Most contracts are awarded through an open and competitive bidding procedure  
(b) There is a formal bidding procedure, but it is flawed. Several contracts are awarded without competitive bidding, or through ineffective bidding processes, leaving open the possibility of corruption  
(c) There is no formal bidding procedure or it is superficial and ineffective. Most contracts are awarded to firms which offer bribes; to firms owned by political supporters; or to firms in which a relevant government officer has a financial stake
- <sup>22</sup> John M. Kim (ed.), *From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case*. Korea Institute of Public Finance, (Seoul, Korea: Korea Institute of Public Finance, 2007) pp. 13–22, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>.
- <sup>23</sup> Paolo de Renzio and Rebecca Simson, *Transparency for What? The Usefulness of Publicly Available Budget Information in African Countries* (Overseas Development Institute and International Budget Partnership, Dec. 2013), <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8754.pdf>.
- <sup>24</sup> Dr. Jason Lakin and Suad Hasan, *Program-Based Budgeting in Health in Low- and Middle-Income Countries: A New Dataset* (International Budget Partnership, Nov. 2018), <https://www.internationalbudget.org/publications/program-budgeting-health-sector-dataset/>; Dr. Jason Kain, Sally Torbert and Suad Hasan, *Program Budget Structure in the Health Sector*, (International Budget Partnership, Nov. 2018), <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/program-budget-structure-in-the-health-sector-ibp-2018.pdf>
- <sup>25</sup> PAI, “Government Accountability for Family Planning Budgets,” <https://pai.org/special-projects/government-accountability-for-family-planning-budgets/>; Taryn Couture and Suzanna Dennis, *Towards A Common Framework for Measuring Government Spending on Family Planning* (PAI, 14 Jul. 2016), [https://pai.org/wp-content/uploads/2016/07/Towards-A-Common-Framework\\_PAI.pdf](https://pai.org/wp-content/uploads/2016/07/Towards-A-Common-Framework_PAI.pdf).
- <sup>26</sup> Laura Malajovich, et al., “Budget Transparency on Maternal Health Spending: a Case Study in Five Latin American Countries.”
- <sup>27</sup> Stephen Kosack and Archon Fung, “Does Transparency Improve Governance?” *Ann. Rev. Polit. Sci.* 17 (Univ. of Washington, 19 May 2014) 65–87, [https://ash.harvard.edu/files/ash/files/does\\_transparency\\_improve\\_governance\\_0.pdf](https://ash.harvard.edu/files/ash/files/does_transparency_improve_governance_0.pdf).
- <sup>28</sup> In particular, the reader can refer to the comprehensive review of participation and accountability in health sectors laid out in “Accountability, Health Governance, and Health Systems: Uncovering the Linkages” a 2017 joint review carried out by USAID, the WHO, and Health Finance & Governance: <https://www.hfgproject.org/accountability-health-governance-health-systems-uncovering-linkages/>.
- <sup>29</sup> WHO, *Health Systems Governance for Universal Health Coverage, Action Plan* (2014), [https://www.who.int/universal\\_health\\_coverage/plan/action-hsgov\\_uhc.pdf?ua=1](https://www.who.int/universal_health_coverage/plan/action-hsgov_uhc.pdf?ua=1).
- <sup>30</sup> Readers are referred to Transparency for Development for forthcoming work, which is a collaboration of Results for Development and the Harvard Kennedy School, <https://www.r4d.org/resources/transparency-development-initiative/>.
- <sup>31</sup> Maria Cucciniello, Gregory Porumbescu, and Stephan Grimmeliikhuisen, “25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions,” *Pub. Admin. Rev.* 77(1) (ASPA, 1 Jan. 2017) 32, <https://www.deepdyve.com/lp/wiley/25-years-of-transparency-research-evidence-and-future-directions-QWY0eJx4Uo>.
- <sup>32</sup> Annalijn Conklin, Zoë Morris, and Ellen Nolte, “What is the evidence base for public involvement in health-care policy?: results of a systematic scoping review,” *Health Expect.* 18(2) (Wiley Online Library, Apr. 2015) 153–165, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5060770/>.
- <sup>33</sup> Tony Saich (ed.), *Citizen Voices, Community Solutions: Designing Better Transparency and Accountability Approaches to Improve Health* (Harvard Kennedy School, Aug. 2017), [https://ash.harvard.edu/files/ash/files/citizen\\_voices\\_community\\_solutions\\_0.pdf](https://ash.harvard.edu/files/ash/files/citizen_voices_community_solutions_0.pdf).
- <sup>34</sup> S. Gullo, C. Galavotti and L. Altman, “A review of CARE’s Community Score Card experience and evidence,” *Health Policy Plan* 31(10) (Oxford Univ. Press, Dec. 2016) 1467–1478, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27190223>.



- <sup>35</sup> Sara Gullo, et al., “Effects of a social accountability approach, CARE’s Community Score Card, on reproductive health-related outcomes in Malawi: A cluster-randomized controlled evaluation,” *PLoS ONE* 12(2) (10 Feb. 2017), <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0171316>.
- <sup>36</sup> World Vision Int., *Scaling Social Accountability, Evidence from Africa, Asia and the Caucasus (2019)*, <https://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/FINAL-Scaling-Social-Accountability-Jan-8-2019-2.pdf>.
- <sup>37</sup> Readers are referred to Transparency for Development for forthcoming work, which is a collaboration of Results for Development and the Harvard Kennedy School, <https://www.r4d.org/resources/transparency-development-initiative/>.
- <sup>38</sup> Pia Raffler, Daniel Posner and Doug Parkerson, *The Weakness of Bottom-Up Accountability: Experimental Evidence from the Ugandan Health Sector* (29 May 2019), [http://egap.org/sites/default/files/Posner%2C%20Dan\\_Paper.pdf](http://egap.org/sites/default/files/Posner%2C%20Dan_Paper.pdf).
- <sup>39</sup> Jonathan Fox, *Scaling Accountability through Vertically Integrated Civil Society Policy Monitoring and Advocacy*, (Making All Voices Count, Accountability Research Center, Dec. 2016), <https://www.accountabilityresearch.org/publication/scaling-accountability-through-vertically-integrated-civil-society-policy-monitoring-and-advocacy/>.

Rapport mondial du PGO

Services Publics

# Éducation



---

# Principaux éléments

Les pays du PGO ont manifesté beaucoup d'intérêt pour l'éducation. Selon une analyse de données tierces et les engagements du PGO, de nombreux engagements forts peuvent servir de modèles utiles à d'autres pays. Cependant, malgré ces réussites, il existe aussi des lacunes importantes qui doivent être comblées. Ces initiatives offrent un certain nombre de leçons importantes, notamment :

- **La responsabilité** est essentielle pour améliorer l'accès à l'éducation et sa qualité.
- **L'engagement public**, particulièrement au niveau scolaire, est un des moyens les plus prometteurs de faire rendre des comptes aux parties prenantes. Un certain nombre de membres du PGO ont renforcé la surveillance parent-enseignant-administrateur à l'échelle locale pour améliorer les résultats scolaires et le rapport qualité-prix en matière d'apports (personnel, établissements, programmes de nutrition). Cette responsabilité est plus forte lorsqu'il y a des institutions, plutôt que des interventions uniques.
- **L'engagement du public** fonctionne mieux quand les données sur la qualité du rendement scolaire sont suffisantes. Les données présentent quelques lacunes :
  - *Accent mis sur les apports sans données équivalentes sur les résultats;*
  - *Décomposition des données aux niveaux inférieurs de l'administration (et regroupement des données des niveaux inférieurs aux niveaux supérieurs);*
  - *Ventilation par sexe, type d'institution et niveau d'éducation.*

"Formation d'enseignants en Roumanie." Photographie de Flore de Préneuf, Banque Mondiale



# Transparence, participation et responsabilité pour l'apprentissage

Les réformateurs, tels que les nombreux fonctionnaires et organisations de la société civile (OSC) utilisant le PGO pour faire progresser les réformes dans leurs pays, disposent d'une gamme d'outils pour améliorer l'apprentissage et l'éducation. Parmi ces outils, mentionnons les institutions pour améliorer l'engagement citoyen et l'éducation.

Beaucoup de progrès ont été accomplis dans l'ouverture des données scolaires, particulièrement en ce qui concerne l'accès à l'éducation. Cependant, obtenir des résultats durables et équitables va au-delà de la seule transparence. Il faut un investissement soutenu dans les institutions qui peuvent demander des comptes aux décideurs et aider les systèmes éducatifs à devenir plus sensibles aux besoins du public. (Voir « Le guide général de la politique éducative » pour une vue d'ensemble de la politique éducative.)

La recherche fait apparaître une forte corrélation entre la qualité des résultats éducatifs, le niveau des données publiques sur le rendement et la gouvernance multilatérale (parents, enseignants, administrateurs), en milieu scolaire. Les renseignements sur le rendement peuvent alimenter les discussions, et, lorsqu'ils sont liés à des mesures incitatives, aider à récompenser les enseignants et les administrateurs par de meilleurs résultats.<sup>1</sup>

Il est de plus en plus évident que la responsabilité des résultats d'apprentissage est l'un des facteurs clés de différents niveaux de la réussite éducative dans et entre les pays. Améliorer la responsabilité comprend de nom-

breuses approches, notamment harmoniser les incitations salariales pour les enseignants et les administrateurs, mesurer l'apprentissage, et garantir des structures de gouvernance adéquates dans les écoles et la capacité éducative de base qui améliore la qualité de l'éducation.

La recherche montre l'impact limité de la transparence sans la responsabilité. Dans un certain nombre de pays ayant des obligations de divulgation de longue date des résultats d'apprentissage, les données montrent que ces interventions ne fonctionnent que là où il y a aussi un degré élevé d'alphabétisation parmi les parents ou les élèves et plus de soutien aux enseignants. Au Chili, les données sont recueillies depuis 1996 ; parmi les populations défavorisées, il n'y a pas eu d'effet important (sur les résultats scolaires ou le choix des parents), car les familles pauvres ne connaissent pas les données, ni n'agissent en conséquence.<sup>2</sup> De même, au Liberia, la publication des notes de l'Évaluation des compétences fondamentales en lecture en milieu scolaire n'a pas amélioré les performances scolaires sans suivi intensif ni formation des enseignants.<sup>3</sup> Cela montre que la transparence, en elle-même, ne peut pas fermer l'écart des résultats.

Il est de plus en plus évident que l'engagement du public est un des éléments constitutifs pour améliorer les résultats éducatifs. « Les arguments pour la responsabilité dans l'éducation : l'Afrique du Sud » (plus loin) montre la façon dont les mécanismes de responsabilité plus forts, particulièrement au niveau scolaire,

peuvent expliquer les différences dans les résultats d'apprentissage à long terme. En particulier, le document souligne le rôle positif que l'interaction parent-administrateur-enseignant peut jouer. Par ailleurs, il faut des traditions de longue date d'engagement communautaire et s'assurer que ces communautés disposent des données dont elles ont besoin pour cette discussion. Cela met en évidence deux domaines dans lesquels les pays du PGO peuvent investir : de plus grandes possibilités d'engagement communautaire et l'amélioration des données à l'échelle locale et des

systèmes pour recueillir ces données. Les sections suivantes examinent les progrès que les pays du PGO ont réalisés dans ces domaines, ainsi que ceux dans lesquels il y a toujours un potentiel de croissance.

Bien que le PGO favorise un certain nombre de ces systèmes, ils ne sont pas encore largement utilisés. Les sections suivantes permettent d'aider un gouvernement ouvert à combler le fossé entre la responsabilité et une plus grande transparence.

#### BON À SAVOIR

### Le guide général de la politique éducative



L'éducation est, fondamentalement, un investissement dans les personnes et dans leurs capacités. Cet investissement porte ses fruits pour ces sociétés qui assurent que l'accès et la qualité sont généralisés. La Corée du Sud, par exemple, a fait d'importants investissements dans l'alphabétisation universelle, puis dans l'éducation secondaire, ensuite dans l'éducation supérieure. Par conséquent, elle a été capable de soutenir une croissance très rapide sans rencontrer de graves problèmes de compétences. La Finlande, le Chili, la Pologne et le Pérou ont suivi des trajectoires semblables, avec des

améliorations de l'éducation dirigées à l'échelle nationale, qui ont été parfois contradictoires, ont abouti à une importante croissance aussi bien des résultats d'apprentissage que des résultats économiques.

Le Rapport sur le développement dans le monde 2018 a souligné les nombreux avantages d'une meilleure éducation à l'échelle de l'individu, de la famille, de la communauté et de la société. Ce rapport fournit un examen approfondi des éléments de preuve. Il est résumé dans la figure 1 à la page suivante.

"Formation professionnelle, El Salvador." Photographie de USAID El Salvador

**FIGURE 1. L'investissement dans l'éducation apporte des avantages aux individus, aux familles, aux communautés et à la société**

	INDIVIDU/FAMILLE	COMMUNAUTÉ/SOCIÉTÉ
<b>FINANCIERS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Probabilité d'emploi supérieure</li> <li>• Productivité supérieure</li> <li>• Gains plus élevés</li> <li>• Pauvreté réduite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productivité plus élevée</li> <li>• Croissance économique plus rapide</li> <li>• Réduction de la pauvreté</li> <li>• Développement à long terme</li> </ul>
<b>NON FINANCIERS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure santé</li> <li>• Éducation et santé des enfants/de la famille améliorées</li> <li>• Résilience et adaptabilité supérieures</li> <li>• Citoyenneté plus engagée</li> <li>• Meilleurs choix</li> <li>• Plus grande satisfaction de la vie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation de la mobilité sociale</li> <li>• Meilleur fonctionnement des institutions et de la prestation de services</li> <li>• Niveaux plus élevés d'engagement civique</li> <li>• Meilleure cohésion sociale</li> <li>• Externalités négatives réduites</li> </ul>

Source: WDR 2018

### De l'accès universel à l'éducation et égalité des chances

Même si le monde a beaucoup de chemin à parcourir en matière d'accès à l'éducation, à l'alphabétisation de base et au calcul, le sens du changement au cours des cinquante dernières années a été positif.

- En Afrique subsaharienne depuis 1970, l'écart dans le taux d'inscription brut pour l'éducation primaire a sensiblement baissé, les inscriptions ayant augmenté de 68 % à presque 100 %. Durant la même période, l'Asie du Sud est passée de 45 % à près de 100 % aussi.
- Le taux d'expansion de l'éducation primaire universelle s'est aussi accéléré, car les pays en développement ont étendu l'accès à l'éducation de base en moins de temps. La Zambie a augmenté la scolarisation secondaire plus rapidement que n'importe quel autre pays industrialisé durant une période équivalente.<sup>4</sup>
- En ce qui concerne l'égalité des sexes, la proportion de filles dans l'éducation de base est à un niveau record et, dans les pays en développement, le ratio filles/garçons est

passé de 0,86 à 0,96 depuis 1991.<sup>5</sup> La parité hommes/femmes reste difficile à cerner, cependant, au moins 130 millions de filles ne sont pas scolarisées dans le monde entier.<sup>6</sup>

Malgré les progrès accomplis en matière d'accès universel à l'éducation primaire (de 5 à 12 ans), cela n'est pas allé de pair avec une augmentation des résultats d'apprentissage.<sup>7</sup> Pour cette raison, il est nécessaire d'intensifier les efforts en matière d'éducation pour inclure aussi les résultats.

Ce consensus global est représenté par un changement linguistique entre les objectifs de développement du Millénaire, où l'objectif 2 met l'accent sur, « Assurer l'éducation primaire universelle, » et l'objectif de développement durable (ODD) 4, qui vise à: « Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. »

Ce changement d'orientation est essentiel pour comprendre la portée du défi du 21e siècle; aborder la gravité des écarts de réussite d'aujourd'hui signifie chercher des solutions qui doivent assurer le succès à long terme de tous. En ce qui concerne l'éducation, il existe



un certain nombre d'obstacles pour obtenir des résultats positifs et plus durables :

- **Inclusion sociale et équité** : Les enfants issus de milieux défavorisés, les filles, les populations autochtones et les personnes souffrant de handicap ont un accès significativement inférieur à une éducation de qualité. Les effets de ces exclusions sont aggravants.<sup>8</sup> Alors que de nombreux pays disposent de poches d'éducation efficace, les communautés pauvres souffrent de ressources moindres, de taux d'absentéisme des enseignements plus élevés et de la qualité de la gestion.<sup>9</sup> Ceci est le résultat de décisions politiques publiques et budgétaires, non seulement de facteurs environnementaux.
- **Qualité** : Le but de l'éducation n'est pas seulement d'assurer l'accès, mais d'assurer l'apprentissage et le développement des connaissances, des compétences et des attitudes qui favorisent la mobilité sociale.
- **Apprentissage tout au long de la vie** : La portée de l'éducation à l'ère de l'information doit dépasser l'éducation primaire pour couvrir non seulement l'éducation secondaire et universitaire, mais pour permettre aux travailleurs d'acquérir de nouvelles compétences et connaissances après la scolarisation formelle.

**L'ODD 4 inclut les objectifs suivants :**

- 1 Éducation primaire et secondaire universelle
- 2 Développement de la petite enfance et éducation préscolaire universelle

- 3 Égalité d'accès à la formation technique/professionnelle et supérieure
- 4 Compétences appropriées pour un travail décent
- 5 Égalité des sexes et inclusion
- 6 Alphabétisation universelle des jeunes
- 7 Éducation pour le développement durable et la citoyenneté mondiale

Ce cadre est un grand pas en avant dans le sens où il ne se concentre pas seulement sur les pays en développement, mais plutôt sur les défis d'une économie mondiale de plus en plus globalisée, interconnectée et dynamique. Les défis et les occasions de réforme, en ce sens, sont universels aux membres du PGO.

Il existe des données de référence mondiales pour suivre les progrès de ces indicateurs de l'éducation. L'UNESCO, Rapport mondial de suivi sur l'éducation (le Rapport GEM), a été désignée comme l'agence principale des Nations Unies pour suivre de manière indépendante les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs d'éducation de l'ODD 4. Son rapport annuel inclut une compilation des indicateurs et des analyses de l'éducation au niveau national ainsi qu'une recherche plus approfondie sur les problèmes d'éducation actuels. Le Rapport GEM fournit une variété d'outils d'accès ouvert qui peuvent être utiles aux décideurs, aux responsables de l'éducation, aux OSC et aux activistes de l'éducation qui veulent mieux comprendre l'état de l'éducation dans leurs pays.<sup>10</sup>

---

# L'éducation dans le PGO

Les membres du PGO ont manifesté un vif intérêt pour l'éducation dans les plans d'action. L'éducation est un des domaines politiques plus populaires au sein du PGO. À la fin de 2018, 52 des 84 membres disposant de plans d'action ont des engagements envers l'éducation. (« Environnement et Climat » et « Santé » suivent avec 45 membres travaillant sur chacun respectivement. « Infrastructure » et « Eau » sont à la traîne avec 25 membres ayant des engagements actifs.)

Au moins 160 engagements en matière d'éducation sont présents dans le PGO. Entre 2012 et 2017, le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) du PGO a évalué plus de 100 engagements en matière d'éducation dans les plans d'action du PGO. (Plus de 55 nouveaux engagements sont en cours d'évaluation.)

À ce jour, les membres du PGO ont inclus un certain nombre d'importantes réussites éducatives dans leurs plans d'action. Les conclusions du MEI fournissent un aperçu de la façon dont les engagements du PGO répondent à la promesse d'amélioration des systèmes d'éducation. Plutôt que d'analyser les 150 engagements (qui pourraient faire l'objet d'analyses futures), il est utile de se concentrer sur certains des engagements qui donnent de meilleurs résultats. Le MEI a donné à ces engagements des « étoiles » ou une désignation de résultats préliminaires « importants » ou « exceptionnels ». Ces termes indiquent que l'engagement a changé la façon dont les gouvernements ont géré ces domaines ou a montré un impact potentiel de transformation. Ils se divisent en quatre catégories :

- **Accès à l'éducation :**
  - Améliorer l'accès de base aux services numériques : Plan d'action du Danemark 2012
  - Développer l'éducation de base de la 6e à la 9e année : Plan d'action du Honduras 2012
- **Suivi des apports :**
  - Suivi du budget : Plan d'action de la République dominicaine 2014
  - Suivi des apports et des ressources : Plans d'action du Honduras 2014, Buenos Aires 2017

- **Numérisation des dossiers en ligne :**
  - Mise en ligne du matériel d'examen et de transcription : Système « e-Matura » en ligne de l'Albanie (plan d'action 2012) et système « Sí Virtual » en ligne de la Colombie (plan d'action 2015)
- **Suivi public des résultats :**
  - Diffusion systématique de l'accès à l'information sur les résultats scolaires et les services de santé ; mise en œuvre du suivi de la responsabilité : Plan d'action de la Mongolie 2015
  - Mécanismes participatifs nationaux : Colombie (plan d'action 2015)

## Engagements limités dans la participation du public et la responsabilité

La plupart des pays du PGO utilisent leurs plans d'action pour se concentrer sur les réformes de modernisation (administration électronique) et de transparence. Quelques engagements mettent l'accent sur le suivi des résultats et l'engagement du public, mais par rapport au reste du PGO, la plupart se concentrent sur la publication d'informations.

- Sur 130 engagements dans l'éducation, environ 40 (31 %) visent à améliorer la participation civique et la responsabilité. Comparativement, cette proportion est plus petite que d'autres secteurs des engagements du PGO. (Environ la moitié de tous les engagements du PGO se concentrent soit sur la participation soit sur la responsabilité.)
- Sur les 40 engagements de participation du public et de responsabilité, la majorité concerne principalement la fourniture de données. Ces engagements contiennent un langage qui implique qu'il y aura une responsabilité et une surveillance supplémentaires du public, mais n'indiquent pas les mécanismes par lesquels la responsabilité aura lieu. Ce sont les catégories d'engagement les plus communes qui contiennent des éléments de participation du public. Certains engagements étaient liés à des dépenses ou à des



rendements particuliers, comme les qualifications des enseignants, la construction d'établissements ou des programmes subventionnés de nutrition scolaire. (Les plans d'action du PGO contenant ces engagements incluent : Albanie, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonésie, Macédoine du Nord et Pérou.) La publication des données est louable, mais elle sera plus efficace là où il existe un investissement et une adoption des moyens pour actionner ces données.

Des 20 engagements restants, certains sont plus clairs dans la façon dont ils espèrent favoriser une participation civique plus grande, même s'ils ne sont pas axés sur des éléments de responsabilité.

**a.** Engagements en matière d'éducation au civisme ou à la citoyenneté numérique visant à améliorer la compréhension du public à l'égard des médias numériques et la participation dans la vie civique (Estonie, Colombie, République dominicaine, Irlande et Italie)

**b.** Attention sur les qualifications et la formation des enseignants (Mexique (Jalisco), Panama et Sri Lanka)

**c.** Éducation aux droits des consommateurs (Mongolie), spécialement pour les personnes souffrant de handicap (Pérou)

**d.** Ressources et programmes d'éducation ouverte (Argentine, Brésil, République slovaque et États-Unis) (Voir « Leçons à tirer des réformateurs : Les arguments en faveur d'une éducation ouverte et une science ouverte, » plus loin pour une discussion plus vaste sur ce problème.)

Ceci démontre qu'une poignée de membres du PGO investissent dans des institutions durables pour la participation du public et la responsabilité dans l'éducation. Bien qu'il y ait eu un nombre notable d'engagements de publication de données ou de modernisation des systèmes d'éducation, des données tierces font apparaître qu'il existe un certain nombre de domaines de croissance, si les gouvernements continuent d'utiliser leurs plans d'action du PGO pour améliorer l'éducation.



“Des élèves de l'école Myangad Soum de Khovd, en Mongolie, améliorés grâce à des mesures de responsabilisation sociale.” Photographie du Partenariat pour Gouvernement Ouvert

## Frontières de l'éducation et du gouvernement ouvert

Une approche ouverte et efficace du gouvernement pour améliorer l'éducation requiert un mélange d'approches : (1) améliorer la responsabilité sur les résultats d'apprentissage; (2) améliorer la responsabilité sur les apports pédagogiques; (3) et renforcer les données qui sous-tendent les décisions, y compris la décomposition par sexe. Cette section examine l'état de l'innovation dans les engagements du PGO, ce qui peut ouvrir la voie à des engagements plus forts.

### Engagement communautaire et responsabilité pour l'apprentissage

La responsabilité pour l'apprentissage est complexe étant donné la gamme des acteurs impliqués dans l'éducation. Le Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2017-2018, *Rendre des comptes en matière d'éducation : Tenir nos engagements*, établit un cadre pour comprendre les droits et les responsabilités de ces acteurs.<sup>11</sup> Il comprend le devoir des gouvernements de créer des mécanismes permettant aux gens de tenir les fonctionnaires pour responsables, le rôle des règlements scolaires pour

fournir de meilleurs résultats, la responsabilité des enseignants pour une instruction de qualité, les rôles des citoyens dans le suivi des performances des enseignants, les rôles des parents pour assurer la présence des élèves et des environnements sûrs et les rôles des organisations internationales dans l'établissement d'objectifs et de normes et dans les finances. Compte tenu de cette complexité, les lecteurs sont invités à consulter le rapport ci-dessus pour plus d'inspiration et d'idées. Le cadre qu'il fournit repose en grande partie sur une synthèse d'initiatives et d'innovations efficaces, plutôt que sur une analyse statistique de la responsabilité actuelle dans l'éducation.

En fait, il n'y a pas de données internationalement comparables collectées à grande échelle sur l'engagement communautaire et la responsabilité dans l'éducation. Ce n'est pas le cas dans d'autres secteurs, comme l'environnement (qui a l'indice de démocratie environnementale du World Resources Institute et l'indice de démocratie environnementale de Yale), l'eau et l'assainissement (qui a la base de données GLAAS), les budgets (qui a le Partenariat Budgétaire International), et la



loi administrative (qui a les Indicateurs mondiaux de la gouvernance réglementaire de la Banque mondiale). La généralisation de l'état de l'engagement communautaire et de la responsabilité dans l'éducation est ainsi difficile. Ce qui est clair, toutefois, c'est que si ces données sont recueillies, elles ne sont pas systématisées, publiques ou comparables.

En l'absence de données interrégionales, il existe des indices prometteurs au sein des pays du PGO. Un certain nombre ont utilisé leurs plans d'action pour faire progresser la surveillance publique, même si le nombre total est petit. De façon encourageante, ces membres ont investi dans des systèmes et des institutions, plutôt que dans des outils uniques pour faire progresser la responsabilité dans l'éducation. Des trois engagements ayant reçu une étoile du mécanisme d'évaluation indépendant, deux sont toujours en cours, et celui de la Mongolie a été réalisé.

- **Arménie (plan d'action 2014)** : Cette réforme visait à éliminer les conflits d'intérêts pour les membres des conseils d'administration des institutions d'éducation secondaire. Les places du « Parent » étaient souvent contrôlées ou occupées par des membres de l'administration.<sup>12</sup> Cette réforme est toujours en cours. Bien que de nouvelles règles n'aient pas encore été mises en pratique, le MEI constate des progrès considérables sur le passage de la législation applicable.
- **Mongolie (plan d'action 2015)** : Cet engagement de 2015 visait à assurer la diffusion systématique de l'accès à l'information sur les performances scolaires et les services de santé au niveau de la communauté. De plus, le système d'éducation a investi dans la formation des parents et des animateurs socioculturels pour commencer à suivre la responsabilité. Cette situation est particulièrement remarquable dans un pays où un grand pourcentage d'élèves sont dans des pensionnats et les parents sont semi-nomades. Dans la province de Khovd, qui faisait partie d'une initiative plus grande soutenue par la Banque mondiale pour améliorer la responsabilité sociale, les activités ont été particulièrement réussies. Des efforts ont été déployés pour remédier au manque d'informations et d'accès au processus décisionnel en matière de gouvernance scolaire, d'affectation

des ressources, de suivi des dépenses et de planification opérationnelle dans dix écoles secondaires dans des comtés isolés à faible revenu. Des responsables de l'éducation et des OSC locales ont rédigé un plan d'action, et sollicité son approbation, qui incluait une affectation budgétaire pour la formation des moniteurs, la participation parentale et des OSC dans le processus d'élaboration du budget de l'école, le compte rendu public des performances scolaires, et la mise à la disposition des conseils d'école et du public des rapports d'audit des écoles.<sup>13</sup>

- **Tbilissi, Géorgie (plan d'action 2017)** : En 2017, le gouvernement de Tbilissi a proposé une législation pour permettre au public de superviser les processus de planification et de budgétisation par le biais d'organisations de suivi indépendantes. Même si les sites Internet ont été développés et la législation rédigée, elle n'a pas été adoptée en raison du changement d'administration. L'élaboration est toujours en cours.

À un niveau minimum, les membres du PGO pourraient commencer à faire l'inventaire des endroits où il existe des institutions ayant des mécanismes de responsabilité fonctionnels dans leurs communautés. Cela peut inclure : des institutions parent-enseignant-administrateur qui soutiennent les activités scolaires; des comités de gestion d'écoles impliquant les citoyens, qui fournissent des mécanismes de responsabilité et une fonction de conseils; et des rôles de médiateur et de défenseur, qui fournissent un moyen de représenter les élèves et les parents auprès des administrations. À un niveau intermédiaire, les comités peuvent créer des incitations pour les administrateurs, les enseignants et les parents en vue de développer et soutenir de telles institutions. À des niveaux plus avancés, un suivi continu du rendement et des évaluations de l'impact peuvent fournir la base pour suivre les progrès des résultats éducatifs. En fonction de ces informations, une analyse peut être effectuée pour cerner les facteurs d'un mécanisme de responsabilité efficace. De plus, des politiques et des pratiques peuvent être mises en place pour améliorer la performance de ces institutions disposant d'un mécanisme de responsabilité.

LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS :

## Les arguments pour la responsabilité dans l'éducation : l'Afrique du Sud

Les systèmes d'éducation fonctionnent mieux lorsque le public a accès aux informations, la possibilité de participer et d'influencer la prise de décision, et la capacité de chercher des réponses auprès des gouvernements. Pour le comprendre, il est utile d'examiner de plus près la recherche récente de l'Afrique du Sud.

*The Les politiques de gouvernances de l'éducation*<sup>14</sup> de base plaident en faveur d'une meilleure participation du public dans la prise de décision et le suivi. Malgré des niveaux de financement de l'éducation fortement supérieurs, les salles de classe du Cap-Occidental de l'Afrique du Sud ont des résultats pires que ceux des écoles avec des ressources moindres. Si le rendement était bon, une grande partie de celui-ci était attribuable au leadership des directeurs d'école. Lorsque ces directeurs quittaient leur poste, le rendement diminuait souvent. Pourtant, dans d'autres cas, un changement de direction n'a pas entraîné de baisses semblables. Pourquoi? À un niveau fondamental, il y avait une plus grande participation des parents et des éducateurs et une responsabilité mutuelle, avec des récompenses régulières pour les bonnes performances et des sanctions pour une responsabilité plus faible. Ce contraste est encore plus évident lorsque l'on compare le Kenya à l'Afrique du Sud. Le Kenya dispose d'une fraction du financement et des établissements scolaires, tout en ayant des résultats globaux plus élevés sur des tests comparables à l'échelle internationale. Encore une fois, cela est en partie attribuable à l'implication des parents dans les résultats éducatifs, récompensant les meilleures écoles avec des défilés et s'inquiétant lorsque des écoles étaient en difficulté.<sup>15</sup>

Il convient de disséquer les composantes pour améliorer les résultats d'apprentissage, ainsi que les domaines où des approches de gouvernement ouvert peuvent créer le plus grand impact. **Les éléments individuels comprennent :**

- **Collecte des données des résultats et des apports :** Lorsque c'est possible, ces données sont standardisées. De nombreux pays utilisent le Programme international pour le suivi des acquis des élèves, ou PISA, qui permet des comparaisons dans le pays et entre pays. Alors que le PISA a été accepté dans de nombreux endroits, l'ODD 4 invite à mesurer l'apprentissage en 2e et 3e années, ce qui permettra aux éducateurs de remédier plus tôt aux lacunes en



matière d'apprentissage. C'est un domaine encore en développement.

- Publication régulière des données en temps opportun : Elle doit être faite d'une manière que la communauté puisse comprendre. Le Kenya, par exemple, publie et fournit toutes les données par le biais de son portail de données ouvertes. En 2013, Code4Kenya a réutilisé ces données et les a fournies aux écoles. <sup>16</sup> Plus récemment, le Kenyan National Examinations Council a adopté ce système, et les parents peuvent maintenant vérifier le rendement des écoles. <sup>17</sup> (Voir ci-dessous)
- Gouvernance participative et responsabilités : Il est important que cela se fasse à l'échelle de l'école. La Mongolie est sur le point d'adopter des associations parent-enseignant en collaboration avec le Partenariat mondial pour le développement social<sup>18</sup> et le Partenariat pour la transparence des fonds. <sup>19</sup>
- Mesures de participation dans les systèmes d'évaluation, de diffusion et d'engagement. <sup>20</sup> L'Inde effectue un compte rendu régulier de la sensibilisation et de la participation des parents dans de telles organisations, disponible sur son site PTA. Bien entendu, le fonctionnement de ces domaines varie grandement selon l'emplacement, mais une étape ultérieure pourrait être de comparer ces différentes fonctions entre localités. Ce travail est effectué en Inde et d'autres pays par des approches ascendantes initiées par le People's Action for Learning Network, où les communautés évaluent de façon indépendante et diffuse les résultats du suivi de l'apprentissage dans les régions les plus pauvres. <sup>21</sup>

**Ces mêmes éléments peuvent également être mis en œuvre à l'échelle politique, budgétaire et administrative.**

*Le Kenyan National Examinations Council fournit des rapports par école sur le rendement lors des examens.*



Source : Kenya National Examinations Council, Système d'enregistrement des examens, <https://www.knec-portal.ac.ke/>.

---

# Engagement communautaire et responsabilité pour des apports pédagogiques

Les pays du PGO comptent un certain nombre d'engagements fructueux qui donnent au public la possibilité de suivre les budgets, les dépenses et la prestation des services à l'échelle de l'école. C'est un domaine qui doit continuer à croître à la fois dans la pratique et parmi les engagements du PGO. Et même s'il existe un consensus croissant sur l'importance de l'apprentissage autant ou plus que les apports pédagogiques, les apports sont bien entendu toujours importants. Les gouvernements doivent encore faire d'importants investissements: les enseignements ont besoin des bonnes formations et compétences pour bien faire leur travail; les enseignants ont besoin de matériel d'apprentissage et de soutien continu pour continuer à perfectionner leur savoir-faire; les systèmes scolaires ont besoin de bâtiments; et les programmes de nutrition scolaire doivent assurer aux élèves des repas sains et nourrissants.

Surtout, ces engagements seront plus efficaces lorsqu'ils sont accompagnés de mécanismes de responsabilité renforcés. La responsabilité est plus durable lorsque les règles établissent et maintiennent des institutions publiques de surveillance dotées de forts mandats. Le Centre de ressources anticorruption U4 a utilement souligné les principaux facteurs institutionnels nécessaires pour améliorer la qualité de l'administration dans le secteur. Voir « Directives et normes : Facteurs de responsabilité. ») Alors que certains de ces facteurs sont internes au gouvernement, beaucoup contiennent des éléments forts de gouvernement ouvert. Toutes les réformes rendraient les « règles du jeu » claires et publiques pour la prise de décision dans l'éducation.

Au sein du PGO, il y a eu un certain nombre d'engagements de suivi des apports publics dans le PGO qu'il convient de noter et de s'en inspirer :

- **Lutte contre la corruption au Brésil** (plans d'action 2011 et 2013) : Dans ses deux premiers plans d'action, le Brésil a mis en œuvre quatre

engagements pour renforcer la surveillance de la gestion des écoles et de l'attribution des ressources. Il s'agissait du « Plan de développement scolaire interactif », du « Panneau de contrôle du système intégré de surveillance et de suivi », du « Programme national de renforcement des conseils d'école » et de la « Génération de connaissances et renforcement des capacités des gestionnaires et des partenaires des exploitants de ressources publiques et des conseillers pour le contrôle social ». Ensemble, ces quatre engagements comprenaient une série d'activités pour améliorer la gestion locale des écoles, établie dans la loi sur l'éducation de 1996. Cela comprend le renforcement de la fonction de surveillance des conseils d'école, qui incluent des membres de la communauté. En particulier, ils se concentreront sur la budgétisation et le suivi de la construction d'écoles. Selon les rapports du MEI les plus récents, ces engagements étaient en grande partie achevés, même si de nombreux budgets et contrats que ces conseils étaient censés suivre n'ont pas encore été rendus publics. Par ailleurs, le taux de formation des parents et des administrateurs pour faire fonctionner efficacement les conseils a ralenti. Néanmoins, cela représente un effort louable à long terme au Brésil.

- **Infrastructure éducative à Buenos Aires** (plan d'action 2017) : Selon le MEI, la ville de Buenos Aires a fait un grand pas en avant dans ses engagements pour améliorer la responsabilité et la transparence dans les travaux publics pour l'éducation. L'engagement a permis de centraliser toutes les données sur les principaux travaux publics d'éducation, de développer une plateforme centralisée pour présenter ces données et, surtout, de mettre en place un mécanisme de compte rendu citoyen permettant au public de poser des questions sur les progrès, les retards et d'exprimer des préoccupations.





“Le professeur de sciences politiques Evans Aggrey-Darkoh donne une conférence à l’Université du Ghana.” Photographie de Dominic Chavez, Banque Mondiale

- **Participation et surveillance citoyenne dans l’éducation au Salvador** (plan d’action 2016)

: Le gouvernement salvadorien a reçu des plaintes concernant des inefficacités du système éducatif, telles que des problèmes de livraison d’uniforme, les déjeuners à l’école et la faible qualité du personnel enseignant. Les OSC ont dit craindre que l’approche adoptée pour résoudre ces problèmes ait été unique et au cas par cas. Comme solution de rechange, elles ont proposé de meilleures structures pour assurer le suivi à long terme. L’objectif de cet engagement était d’aborder ce suivi en établissant des mécanismes de suivi dans des centres d’éducation dans certaines parties du pays. À ce jour, une partie de l’infrastructure juridique de base a été mise en place, mais les mécanismes finaux n’ont pas été établis ou, dans de nombreux cas, par manque de membres actifs ou de formation. Le gouvernement a effectué des enquêtes de base des besoins des conseils là où ils existent, mais l’attribution des ressources et de la formation est toujours en cours. Le MEI a recommandé de commencer la mise en œuvre d’un certain nombre de projets pilotes.<sup>22</sup>

- **Recrutement d’enseignants et d’administrateurs au Honduras** (plan d’action 2014) : Le Honduras s’est engagé à rendre le recrutement du personnel scolaire plus transparent et participatif. Il s’agit notamment d’amener les citoyens à observer les performances des candidats aux postes de

directeur et de les impliquer dans le processus de recherche. Au moment de l’examen du MEI (2016), les embauches finales n’étaient pas encore en place en raison de problèmes de calendrier associés aux réglementations en matière d’embauche. Néanmoins, l’idée d’impliquer le public dans ce recrutement reste un pas en avant important.

Ces cas soulignent le potentiel pour un engagement plus grand du public. À l’avenir, les pays membres peuvent envisager des investissements et des engagements dans des plans d’action du PGO axés sur l’amélioration de la transparence et de la responsabilité autour de ces domaines clés :

- **Les infrastructures** : la fourniture de matériel d’apprentissage essentiel (manuels scolaires et autres ressources d’apprentissage);
- **Les soutiens sociaux** : par ex., nutrition, uniformes, transferts d’argent conditionnels et bourses d’études;
- **Le personnel** : le nombre et le déploiement d’enseignants qualifiés et autre personnel de soutien associé;
- **La présence des enseignants** et le niveau de soutien continu que les enseignants reçoivent pour faire leur travail; et
- **Les mesures du rendement scolaire** et des résultats d’apprentissage pour tous les enfants.<sup>23</sup>

## Facteurs de responsabilité



Le Centre des ressources anticorruption U4 souligne les étapes qui peuvent être prises pour améliorer la responsabilité dans l'éducation dépassant largement les données ouvertes. La liste fournie donne un certain nombre de réformes qui peuvent servir de points de départ pour le développement d'engagements et d'actions du PGO. Les facteurs nécessaires pour une responsabilité forte incluent :

- Des administrations indépendantes politiquement, des règles et des procédures de gestion précises
- Des normes et des règles claires pour le recrutement et la promotion d'enseignants basés sur le mérite
- Des critères clairs pour les admissions et les examens des élèves
- Des codes de conduite pour contrôler le respect des règles et pour appliquer des mesures punitives en cas de non-respect.
- Des règles sur les conflits d'intérêts
- Des organismes d'examen autonomes
- La participation des parents, des enseignants et de la société civile à la planification et à la gestion
- Des mécanismes de plainte sur l'accès à l'information, à la disposition de toutes les parties intéressées (y compris les droits des dénonciateurs)
- Un contrôle interne et externe des conseils d'accréditation pour les institutions privées

"En observant sur l'éducation, Kaski, Népal." Photographie de Banque Mondiale





#### LEÇONS À TIRER DES RÉFORMATEURS

## La transparence des résultats d'apprentissage en République dominicaine est le début des améliorations, pas la fin

Le plan d'action de la République dominicaine 2016 a axé ses efforts d'éducation sur le développement d'un outil numérique, le « Système de gestion des centres éducatifs (SIGERD) », permettant aux parents et aux tuteurs d'obtenir des données sur les processus relatifs au rendement et à la supervision à l'échelle de l'école. Le Ministère de l'Éducation a mis l'outil à l'essai dans cinq écoles avant d'étendre l'essai à plus de 120 centres d'éducation dans 18 régions du pays.

Le système SIGERD inclut de nouvelles fonctionnalités, comme :

- Interconnexion avec d'autres portails en matière d'éducation, comme l'EDUPLAN, le registre des statistiques, comprenant les indicateurs de performance
- Des outils de recherche qui permettent la comparaison des informations entre différents sites dans et entre les districts scolaires
- Un système pour alerter le personnel pédagogique et les parents de la disponibilité de nouvelles informations
- Un suivi des données à l'échelle de l'école, notamment la présence des élèves, les horaires, les niveaux, le personnel, l'infrastructure et les indicateurs de performance

Au moment de l'évaluation, ce système était fonctionnel. Toutefois, il était aussi protégé par mot de passe et il fallait l'autorisation des autorités scolaires pour accéder aux informations sur le niveau de rendement, y compris les données disponibles d'une autre manière au public. Même si certaines données doivent être protégées pour la confidentialité des dossiers des élèves ou des problèmes de personnel, d'autres informations sont déjà publiquement disponibles ou doivent l'être. En ce sens, le système est un début prometteur sur la voie de la transparence et de la participation, mais beaucoup peut être fait pour renforcer la surveillance publique et parentale de ces centres d'éducation.

.....  
"Centre d'apprentissage de la petite enfance, Saint Domingue." Photographie de Présidence de la République Dominicaine



“Cours de français à l'école primaire Sogman Turquie.” Photographie de Banque Mondiale Banque Mondiale

# Transparence pour la responsabilité

La transparence favorise une meilleure responsabilité. Des institutions garantissant la responsabilité et des incitations pour améliorer la performance et l'efficacité sont essentielles, mais sans les données adéquates pour éclairer les décisions, il est difficile de comprendre si, où et comment elles s'améliorent. Cette section examine quelques exemples d'utilisation de données comparables sur l'éducation au niveau de l'école pour améliorer la responsabilité dans les systèmes d'éducation afin de démontrer la façon dont les plans d'action du PGO peuvent améliorer la prestation de services.

L'état général des données pour la transparence peut être décrit comme une « mosaïque ». Il y a souvent des poches de données solides au niveau local, dans des projets pilotes, ou dans des efforts ponctuels de collecte de données. Dans certains cas, on dispose de données solides à l'échelle nationale, mais elles ne sont pas suffisamment ventilées. Cette situation peut être due, en partie, à l'ampleur du système ou au nombre de parties prenantes. Dans un certain nombre de pays, il se peut que ce soit une question de fédéralisme ou de décentralisation; un problème de division des pouvoirs et de responsabilité entre les niveaux.

De nombreux engagements s'occupent de la collecte et de la systématisation des données. L'encadré à la page précédente discute de l'expérience du pays dans l'élaboration d'un système pour publier et faire connaître les données afin de sensibiliser les parents et les administrateurs sur la façon dont leurs écoles

répondent aux besoins des enfants.

Au-delà des engagements individuels, il peut être essentiel d'examiner l'état des données sur l'éducation dans les pays du PGO. Cet examen peut cerner les engagements futurs afin d'améliorer l'état des données pour une meilleure responsabilité et une participation significative du public dans l'éducation. En suivant la structure des deux sections précédentes, cette section examine l'état des données d'abord pour les résultats éducatifs puis pour les apports.

## Transparence des résultats éducatifs

Dans la communauté éducative, il existe un certain nombre d'initiatives essentielles pour recueillir, synthétiser et utiliser des données. Ces initiatives (particulièrement, l'Institut de statistique de l'UNESCO<sup>25</sup>) jouissent d'une forte crédibilité dans la communauté éducative et fournissent un point de départ utile pour concevoir des engagements. Sept initiatives internationales sont décrites dans les « Directives et normes » plus loin. Cependant, les initiatives ne comportent pas d'analyses systématiques sur la disponibilité des données sur l'éducation dans tous les pays du PGO et ne disposent pas de données sur la couverture infranationale ou chronologique dans les systèmes statistiques nationaux.

Pour mieux comprendre les données sur les résultats scolaires, ce rapport offre un aperçu de l'état des données disponibles sur les sites statistiques nationaux.



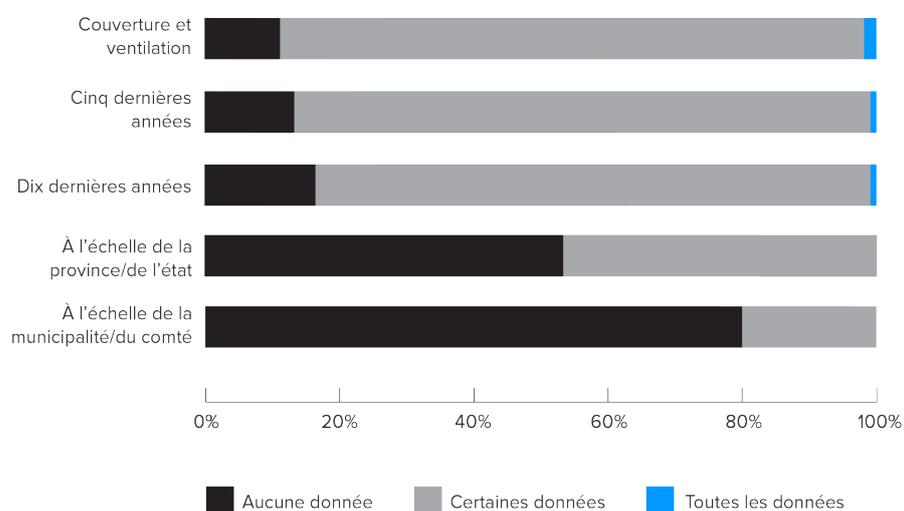
Il s'appuie sur des examens de source primaire des bases de données éducatives et statistiques nationales produites par la World Wide Web Foundation (Open Data Barometer) et l'Open Data Watch (Open Data Inventory ou ODIN). La valeur des données de l'ODIN en particulier est qu'elle est liée aux documents de source primaire sur les sites Internet de l'Office national des statistiques (ONS) et couvre chaque pays du PGO.<sup>26</sup> Cela montre surtout qu'il existe des lacunes importantes dans les données à l'échelle nationale.

- **Disponibilité** : L'Open Data Barometer a effectué une enquête en 2017 auprès de 83 % des pays du PGO. Les résultats ont montré que 100 % des pays du PGO ont recueilli des données sur l'assiduité, les diplômes et les performances des élèves. Cela ne signifie toutefois pas que le même nombre a publié ces données; seulement 85 % ont publié ces données. Pour les 15 % qui ne publient pas ces données, les engagements de publication de ces données constitueraient une avancée majeure. (En revanche, l'Open Data Inventory d'Open Data Watch examine si les données sur les résultats sont disponibles, y compris les inscriptions, les taux d'achèvement et le rendement aux examens. Ces données couvrent la totalité des pays du PGO et 97 % d'entre eux ont publié certaines données sur ces trois ensembles d'indicateurs. Ce résultat est plus optimiste que celui constaté par l'Open Data

Barometer.)

- **Ventilation** : L'ODIN voit si les données sont ventilées par sexe, niveau scolaire, âge de l'étudiant et type d'école (public, privé ou religieux). Alors que plus de la moitié sont ventilées par sexe, et certaines par âge scolaire, très peu de données présentées sont ventilées par âge ou type d'école. Dans l'ensemble, moins de 3 % des pays du PGO disposaient de données ventilées sur les résultats éducatifs (accessibles à l'échelle nationale) par les trois indicateurs.
- **Période couverte** : Les données de série chronologique sont essentielles pour suivre les progrès ou les baisses de rendement. Moins d'un dixième des pays du PGO disposent de données de série chronologique au cours d'une décennie ou même des cinq dernières années.
- **Décentralisation** : Pas un seul pays du PGO ne disposait d'un centre de données centralisé avec des résultats à l'échelle municipale ou provinciale. Ce n'est pas parce que les données n'existent pas. C'est plutôt le résultat de la mosaïque de données disponible sur les résultats, parfois disponible uniquement pour certaines provinces ou localités.

**FIGURE 2. Peu d'ONS de pays du PGO sont reliés aux données sur les résultats éducatifs (inscriptions, diplômes et résultats aux examens)**



Source : Open Data Inventory de l'Open Data Watch 2017 Indicateurs 3.1-3.3 (n = 79)

## Transparence des apports pédagogiques

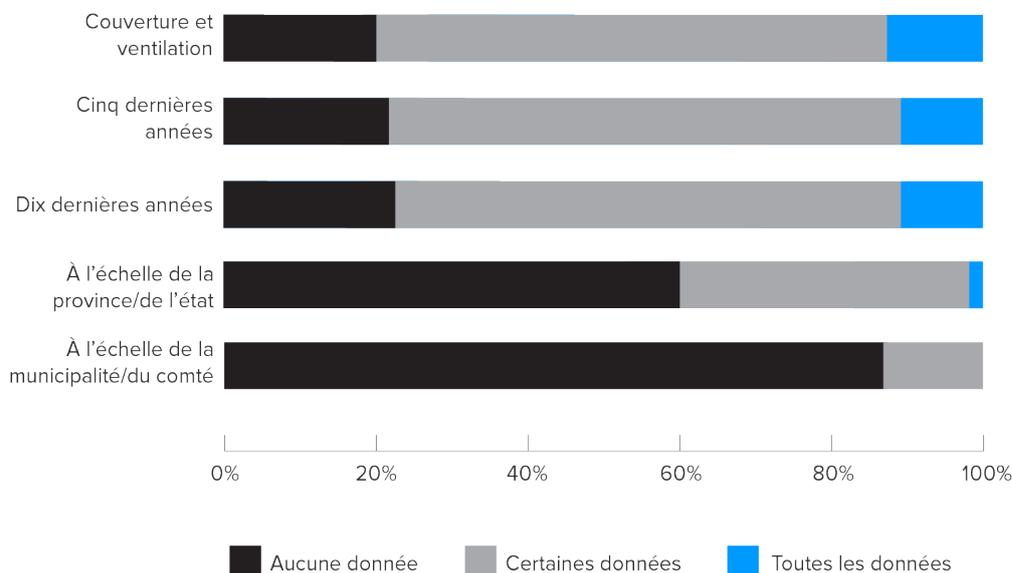
Dans l'ensemble, les données de l'ODIN indiquent que les données des apports pédagogiques suivent les systèmes statistiques nationaux des pays du PGO selon à peu près le même modèle que les données sur les résultats scolaires. Les données suivent la disponibilité et la couverture du nombre d'écoles, du nombre d'enseignants et le budget annuel de l'éducation, disponibles dans les systèmes statistiques nationaux, y compris les ministères de l'Éducation.

- **Disponibilité et ventilation** : Une petite minorité de pays du PGO mettent à disposition toutes les données ventilées par groupes d'âge d'élève, niveaux scolaires (primaire, secondaire et tertiaire) et types d'école (public, privé et religieux). La plupart des pays du PGO mettent à disposition

quelques données. Pour les budgets, de nombreux pays du PGO n'ont pas de ventilation par type de dépense, bien que la plupart disposent d'une budgétisation de base des ressources disponibles publiquement.

- **Période couverte** : En comparaison des résultats scolaires, la plupart des pays du PGO ayant des données de base sur les écoles disposent de données disponibles sur plusieurs années (voir Figure 3, rangées 2 et 3).
- **Décentralisation** : La plupart des systèmes statistiques nationaux étudiés ne disposent pas de données disponibles à l'échelle provinciale et locale de l'administration (voir Figure 3, rangées 4 et 5 respectivement).

**FIGURE 3. Peu d'ONS de pays du PGO sont reliés aux données sur les établissements éducatifs (budgets, écoles, nombre d'enseignants)**



Source : Open Data Inventory de l'Open Data Watch 2017 Indicateur 2.1-2.3 (n = 79)

Éléments de couverture



## Ventilation des données par sexe et type d'école

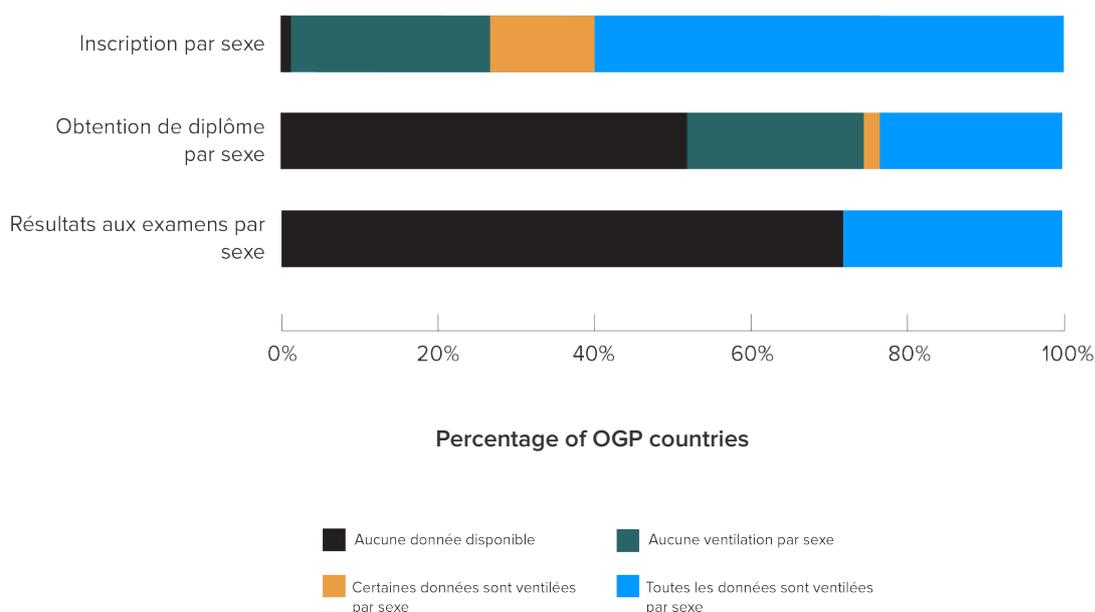
Deux domaines sont d'un intérêt particulier dans le cadre de l'examen des modèles de ventilation : le sexe et le type d'école. Le sexe est important du point de vue de l'égalité des chances, utile pour déterminer s'il existe une différence dans les résultats éducatifs. Un examen plus attentif (voir figure 4) des données de l'ODIN couvrant les 79 pays du PGO montre que :

- La plupart des pays du PGO ventilent les inscriptions par sexe.
- Environ la moitié des pays du PGO ne publient pas

les taux d'obtention de diplôme. Parmi ceux qui le font, la plupart ne les décomposent pas par sexe. En conséquence, l'obstacle majeur semble être la publication en général.

- La grande majorité des bureaux statistiques nationaux ne publient pas de données d'examen en général. Parmi la minorité (environ 25 %) qui le fait, tous publient des données ventilées par sexe. En conséquence, pour de nombreux pays qui travaillent pour publier des données sur les examens de compétence, ce serait mieux de ventiler ces données par sexe dès le départ.

**FIGURE 4. L'absence de données en général est le plus grand obstacle pour obtenir des données sur les résultats des élèves ventilées par sexe**



Source: Open Data Watch Open Data Inventory 2017 Indicators 3.1-3.3 (n=79)

Très peu de pays publient des données sur les résultats ventilées par type d'école. Les données sur le type d'école sont particulièrement difficiles à collecter dans de nombreux pays, car les écoles privées, à charte ou religieuses peuvent desservir une partie importante de la population scolaire, mais n'établissent pas forcément des rapports sur résultats de la même manière que les écoles publiques. Cela peut signifier que les parents paient pour un enseignement privé qui représente ou non un meilleur rapport qualité-prix pour les enfants ou que le gouvernement subventionne des

écoles dont le rendement est faible (que ce soit par des bons, transferts d'argent, bourses d'études, subventions ou prêts subventionnés destinés à l'éducation). Un examen des données de l'ODIN des bureaux statistiques nationaux montre qu'il s'agit d'un important domaine pour une action future pour de nombreux gouvernements du PGO qui souhaitent améliorer les données ouvertes sur l'éducation. Les principales conclusions de cet examen sont les suivantes :

- La plupart des gouvernements publient des données sur les inscriptions, mais seulement la

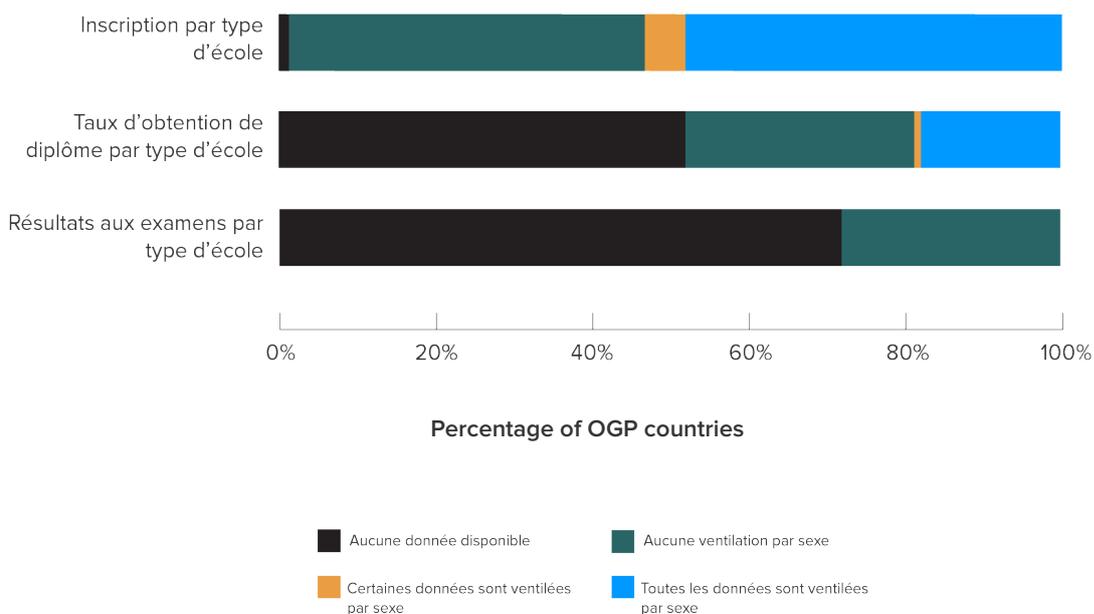
moitié suivent le type d'école que les élèves fréquentent.

- Moins de la moitié publient des données sur l'obtention de diplôme, et parmi ceux qui le font, moins d'un tiers ventilent les taux d'obtention de diplôme par type d'école.
- Aucun membre du PGO n'a publié actuellement des données sur les examens de compétence ventilées par type d'école sur le site de leur organisation statistique nationale.

Encore une fois, les pays du PGO continuent de montrer un grand intérêt pour les réformes axées sur l'éducation et les efforts qu'ils ont déployés jusqu'à présent sont prometteurs. À l'avenir, ces résultats permettent aux engagements d'être plus stratégiques en ce qui concerne l'élimination des obstacles pour de meilleurs résultats d'apprentissage. Les points importants à retenir lors de l'examen de l'objectif de ce travail sont les suivants :

- 1 Même si les pays du PGO sont plus performants que ceux ne faisant pas partie du PGO, ils ont encore beaucoup de travail à faire, à commencer par la publication de données ventilées (sexe, niveau, et type d'institution) et s'assurer que les données sont publiées périodiquement.
- 2 Les données sur les résultats éducatifs sont à la traîne par rapport aux données sur les établissements. Cela dit, les deux pourraient voir une amélioration considérable.
- 3 Les données sont peut-être recueillies, mais elles ne sont pas encore systématiquement archivées et téléchargeables. Par ailleurs, une grande partie peut rester à l'échelle locale et des états, ou ne pas être publiée dans un format ouvert dans tous les ministères.

**FIGURE 5. Les données sur les résultats de l'éducation ventilées par type d'école (public, privé, religieux) sont largement indisponibles dans les pays du PGO**



Source: Open Data Watch Open Data Inventory 2017 Indicators 3.1-3.3 (n=79)



## Sept ressources essentielles pour soutenir les approches du gouvernement ouvert à l'éducation

Cette section du rapport mondial du PGO concerne une fraction des interventions potentielles en vue de renforcer la transparence, la responsabilité et la participation dans l'éducation. Dans le domaine même, les réformateurs bénéficieraient d'un certain nombre de ressources à mesure qu'ils prendraient des engagements plus efficaces en matière d'éducation.

- 1 Le Rapport mondial de suivi sur l'éducation de l'UNESCO publie des rapports thématiques tous les deux ans sur des questions importantes dans l'éducation mondiale.<sup>27</sup> Le rapport 2017-2018 a été axé sur la responsabilité dans toutes les écoles. Même s'il n'y a pas d'analyse pays par pays, il contient des études de cas et des exemples d'interventions fructueuses pour renforcer la responsabilité.<sup>28</sup>
- 2 L'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO travaille en étroite collaboration avec les ministères de l'Éducation et dispose d'une grande variété de ressources, y compris un portail d'apprentissage offrant des ressources sur le suivi et la planification avec un large éventail de parties prenantes.<sup>29</sup>
- 3 L'Institut de statistiques de l'UNESCO recueille et consolide des données éducatives auprès des gouvernements. Il est aussi chargé d'établir des rapports sur l'ODD 4 et les indicateurs à l'échelle internationale.<sup>30</sup>
- 4 Les Enquêtes en grappes à indicateurs multiples (MICS, leur acronyme en anglais) de l'UNICEF disposent d'un certain nombre d'outils et de modules pour soutenir les gouvernements en vue d'impliquer les parents dans le suivi de l'éducation et dans l'éducation des enfants. Les gouvernements peuvent chercher un soutien par le biais des MICS pour mieux comprendre le rendement et la gouvernance des écoles. Il y a parfois un financement pour soutenir ces efforts.<sup>31</sup>
- 5 Au moyen du programme « Data Must Speak » (Les données doivent parler), l'UNICEF travaille dans plusieurs pays et collabore avec les ministères de l'Éducation, les chefs d'établissement, les enseignants et les communautés afin d'utiliser les données sur l'éducation pour la prise de décision. L'un des objectifs du programme est de plaider en faveur de données de meilleure qualité et ouvertes sur l'éducation et d'encourager les investissements dans ce domaine, et d'aider les communautés à utiliser ces données. Les membres du PGO peuvent travailler avec l'UNICEF par le biais de ce programme ou apprendre d'autres pays déjà impliqués dans l'initiative Data Must Speak.<sup>32</sup>
- 6 Le Partenariat mondial pour l'éducation est un partenariat multipartite qui fournit une assistance technique, des connaissances et des ressources sur l'innovation, et un soutien financier aux pays en développement partenaires en vue d'atteindre leurs objectifs nationaux en matière d'éducation.<sup>33</sup> Ce partenariat permet aux membres du PGO de mieux atteindre leurs objectifs en matière d'éducation, notamment par une réforme pour un gouvernement ouvert et l'amélioration des données.
- 7 La World Inequality Database on Education examine l'accès à l'éducation et les résultats d'apprentissage du point de vue des inégalités. Il fournit des outils d'infographie conviviaux qui permettent à l'utilisateur de sélectionner une variété d'indicateurs et aussi un affichage visuel des données.<sup>34</sup>

## Les arguments pour l'éducation ouverte et de la science ouverte



L'éducation ouverte comprend des outils, des ressources et des pratiques qui peuvent être partagés librement sans obstacle financier, juridique et technique commun au matériel pédagogique traditionnel.

Un certain nombre de pays du PGO ont travaillé sur ces questions par le biais de leurs plans d'action PGO. Ces pays comprennent l'Argentine (par l'Université de Buenos Aires), le Brésil, la Slovaquie et les États-Unis. Les arguments pour un accès public à ces ressources communes sont de trois ordres :

- **Coût** : Dans de nombreux pays, le coût du matériel pédagogique est un obstacle prohibitif à l'éducation.
- **Devise** : Le matériel pédagogique en code source libre peut être mis à jour plus rapidement que les programmes d'études préparés de manière traditionnelle. Cela permet aux développements actuels dans chaque domaine respectif d'être disponibles plus rapidement aux éducateurs et aux élèves.

- **Qualité** : Une méta-analyse d'études analysant la performance des élèves utilisant du matériel pédagogique en code source libre a révélé que 93 % des élèves utilisant du matériel en code source libre ont obtenu de meilleurs résultats que leurs pairs utilisant du matériel pédagogique traditionnel.<sup>35</sup> D'autres ont fait valoir que des recherches supplémentaires étaient encore nécessaires et que les études actuelles restaient peu concluantes.<sup>36</sup>

Au-delà de l'accès aux ressources pédagogiques, de gros efforts ont été fournis dans les pays du PGO pour rendre publique la recherche financée par l'État. Un exemple de ce type est la législation aux États-Unis, la Fair Access to Science and Technology Research Act (FASTR) ou H.R. 3427/S. 1701, qui demande aux agences américaines disposant d'un budget annuel supérieur à 100 millions de dollars US de fournir au public un accès en ligne à la recherche financée par l'État au plus tard six mois après sa publication dans une revue à comité de lecture.



## Endnotes

- <sup>1</sup> Barbara Bruns, Deon Filmer, and Harry Anthony Patrinos, *Making Schools Work, New Evidence on Accountability Reforms* (The World Bank, 2011), <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1298568319076/makingschoolswork.pdf>.
- <sup>2</sup> Alejandra Mizala, Pilar Romaguera and Miguel Urquiola, "Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information," *J. of Dev't. Econ.* 84 (Elsevier, 2007) 61–75, [http://www.columbia.edu/~msu2101/Mizala-Romaguera-Urquiola\(2007\).pdf](http://www.columbia.edu/~msu2101/Mizala-Romaguera-Urquiola(2007).pdf).
- <sup>3</sup> The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, *World Development Report 2014: Making Services Work for Poor People* (World Bank and Oxford Univ. Press, 2003), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202014%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- <sup>4</sup> World Bank. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank p. 59.
- <sup>5</sup> World Bank. 2018, p. 59.
- <sup>6</sup> UIS, *Leaving No One Behind: How Far on the Way to Universal Primary and Secondary Education?* (UNESCO, Jul. 2016), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245238>.
- <sup>7</sup> UNESCO Institute for Statistics. *UIS Factsheet No. 48: One in Five Children, Adolescents and Youth is Out of School*. (February 2018)
- <sup>8</sup> World Bank. 2018. p. 61.
- <sup>9</sup> World Bank. 2018. pp. 5-6.
- <sup>10</sup> UNESCO. 2018. *The Global Education Monitoring Report, SDG 4: Education*. <https://en.unesco.org/gem-report/sdg-goal-4>.
- <sup>11</sup> Global Education Monitoring Report Team and UNESCO, *Accountability in education: meeting our commitments; Global education monitoring report, 2017/8* (UNESCO, 2017), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338>.
- <sup>12</sup> Satenik Mkrtchyan and Ruzanna Tsaturyan, *Public Participation in School Management in Armenia: School Boards* (CRRC-Armenia Foundation, 2008) 20–22, [https://www.crrc.am/hosting/file/\\_static\\_content/fellows/fellowship07/S%20Mkrtchyan/Recommendations.pdf](https://www.crrc.am/hosting/file/_static_content/fellows/fellowship07/S%20Mkrtchyan/Recommendations.pdf).
- <sup>13</sup> OGP, "02 Improve provision and quality of education and health services" (2016), <https://www.opengovpartnership.org/02-improve-provision-and-quality-of-education-and-health-services>.
- <sup>14</sup> Brian Levy et al. (ed.s). *The Politics and Governance of Basic Education* (Oxford Univ. Press, Nov. 2018).
- <sup>15</sup> Brian Levy et al. (ed.s), 2018, pp. (10, 256–286).
- <sup>16</sup> Twaweza, Find My School, <https://web.archive.org/web/20170818105609/http://findmyschool.co.ke/> (archived from 18 Aug. 2017).
- <sup>17</sup> Kenya National Examinations Council, Examination Registration System, <https://www.knec-portal.ac.ke/>.
- <sup>18</sup> Global Partnership for Social Accountability, "Improving Access to Education and Performance in Mongolia" (2014), <https://www.thegpsa.org/project/improving-access-education-and-performance-mongolia>.
- <sup>19</sup> Partnership for Transparency, Transparency and Accountability in Mongolia Education (TAME), <https://www.ptfund.org/transparency-and-accountability-in-mongolia-education-tame-2/>.
- <sup>20</sup> India maintains a regular accounting of parental awareness and participation in such organizations available on its PTA website: <https://data.gov.in/catalog/parents-responses-pta-and-ssa-based-sample-survey>.
- <sup>21</sup> The People's Action for Learning Network (PAL Network), <https://palnetwork.org/>.
- <sup>22</sup> Jaime David Ayala, *IRM El Salvador Mid-Term Report 2016-2018* (OGP), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/El-Salvador\\_Mid-Term\\_Report\\_2016-2018.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/El-Salvador_Mid-Term_Report_2016-2018.pdf).
- <sup>23</sup> For additional analysis and recommendations for improving accountability in education, see UNESCO's Global Education Monitoring 2017-18 Thematic Report "Accountability in education: meeting our commitments, available in multiple languages: <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education>.
- <sup>24</sup> For additional resources on the education data landscape globally and by country, see the various resources available through UNESCO's Institute for Statistics: <http://uis.unesco.org/>.
- <sup>25</sup> Available at: <http://data.uis.unesco.org/>.
- <sup>26</sup> See <http://odin.opendatawatch.com/> country pages for links to specific datasets on education in national systems databases.
- <sup>27</sup> Available at: <https://en.unesco.org/gem-report/>.
- <sup>28</sup> Available at: <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education>.
- <sup>29</sup> Available at: <https://learningportal.iiep.unesco.org/en>.
- <sup>30</sup> Available at: <http://uis.unesco.org/>.
- <sup>31</sup> Available at: <http://mics.unicef.org/>.

<sup>32</sup> Available at: <https://www.unicef.org/education/global-information-data-must-speak>.

<sup>33</sup> Available at: <https://www.globalpartnership.org/>; a focus on developing countries is available at: <https://www.globalpartnership.org/about-us/developing-countries>.

<sup>34</sup> Available at: <https://www.education-inequalities.org/>.

<sup>35</sup> John Hilton and Stacie Mason, "The Review Project" (Open Education Group), <http://openedgroup.org/review>.

<sup>36</sup> Regan A. R. Gurung, "Open Educational Resources: What We Don't Know" (Inside Higher Ed, 14 Nov. 2018), <https://www.insidehighered.com/digital-learning/views/2018/11/14/what-we-dont-yet-know-about-open-educational-resources-opinion>.

