



LIENS BRISÉS

Les données ouvertes au service de la
responsabilisation et de la lutte contre la corruption



RÉSUMÉ

Rapport mondial du PGO 2022

Open
Government
Partnership





L'ancien Premier ministre tchèque Andrej Babiš (à gauche) fait actuellement face à des accusations de fraude dans son pays pour avoir empoché des millions d'euros dans l'UE subventions agricoles. Des détails sur ses activités ont été révélés grâce à une collaboration entre des organisations à but non lucratif, journalistes et autres agents publics. Photo par Krystian Maj.

Contexte

En mars 2022, les procureurs tchèques ont annoncé que l'ancien premier ministre Andrej Babiš serait accusé de fraude pour avoir prétendument empoché des millions d'euros de subventions agricoles de l'UE. Il s'agit d'un autre cas très médiatisé de corruption politique potentielle qui s'ajoute à une tendance mondiale croissante menaçant de détourner les ressources et politiques du bien commun, de perpétuer l'inégalité et de miner la démocratie. Quelles sont donc les mesures à prendre? Comment faire en sorte que les gouvernements servent l'intérêt public plutôt que celui des personnes fortunées ou bien connectées?

La réponse? Aucune réforme unique n'est suffisante. Plusieurs niveaux de responsabilité sont nécessaires : organes de contrôle indépendants, journalistes d'investigation, société civile active, etc. Cela dit, la fondation reste la même : rendre l'information publique grâce aux données ouvertes. Les données ouvertes sur la prise de décisions, les biens des fonctionnaires et les intérêts qu'ils servent peuvent mettre en lumière la corruption politique et contribuer à assainir et renforcer les systèmes politiques.

Ces données font l'objet du présent rapport. S'appuyant sur une nouvelle étude mondiale, le rapport dresse le tableau le plus complet à ce jour de l'état des données ouvertes contre la corruption dans neuf domaines politiques (voir tableau 1) de 67 pays membres du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO).

Le rapport fait le bilan des points forts et des points à améliorer des pays membres. Par exemple, il indique quels gouvernements publient les noms des lobbyistes, si les partis politiques et les candidats déclarent leurs donateurs, et si le public est en mesure de savoir qui possède les sociétés anonymes si souvent utilisées pour le blanchiment d'argent. On y explore aussi d'autres aspects en dégagant des tendances aux niveaux national, régional et mondial.

Toutefois, le rapport ne s'arrête pas aux données qui doivent être rendues publiques. Il examine les mesures nécessaires pour renforcer les liens avec le public et d'autres données importantes, créant ainsi une chaîne de responsabilité. C'est la collaboration du public et des institutions qui donne aux données toute leur force.

Voilà pourquoi le présent rapport s'intitule *Liens brisés : Les données ouvertes au service de la responsabilisation et de la lutte contre la corruption*. Comme le révèle le cas d'Andrej Babiš, aucun ensemble de données, acteur ou secteur ne peut à lui seul résoudre le problème de la corruption. Mais leur mise en commun – au-delà des frontières, des niveaux de gouvernement et des secteurs de la société – font des données un puissant levier de changement.

TABLEAU 1 : Domaines politiques couverts dans le rapport

Divulgaration des actifs : Données sur les actifs, les passifs et les finances des élus, des hauts fonctionnaires et de leurs associés.	Financement politique : Données sur le financement et les dépenses des partis politiques, des candidats et des tiers, y compris les revenus et les dons.
Propriété effective d'entreprises : Données sur les propriétaires, les dirigeants ou les actionnaires d'entreprises, y compris la nature et l'importance des intérêts qu'ils détiennent.	Propriété et régime foncier : Données sur les propriétaires de terres et le type de régime foncier - terres publiques, communales, à accès libre, etc. Les terres, objets de décisions politiques majeures, sont un moyen de dissimuler des gains illicites.
Marchés publics : Données sur l'achat de biens, de services et de travaux publics, y compris les noms des fournisseurs, les dates, les coûts et les détails sur chaque étape du cycle contractuel.	Lobbying : Données sur les personnes qui influencent les politiques et les décisions, y compris les détails des interactions avec les fonctionnaires (dates et heures, sujets, dépenses, etc.).
Exécution du droit à l'information : Données sur l'application des lois d'accès à l'information, notamment le nombre de demandes, les retards, les refus et les appels.	Réglementation : Données sur le processus d'élaboration des règlements, y compris les projets de règlements, les commentaires du public, les réponses motivées, les règlements adoptés avec motifs et les contestations.
Interopérabilité : Données sur les liens entre les ensembles de données, par exemple grâce à des identifiants communs pour les entreprises, la législation et la réglementation, les fonctionnaires et les lobbyistes.	

Constatations générales

Cinq lacunes clés en matière de données

En termes simples, le rapport montre que très peu de pays publient réellement les données essentielles pour lutter contre la corruption politique. Et lorsque des ensembles de données publiques existent, leur cloisonnement brouille les sources de financement et d'influence. Ces difficultés à l'échelle mondiale se résument en cinq lacunes en matière de données : collecte, publication, données utiles, utilisabilité et interopérabilité :

- **Lacunes de collecte** : La législation de nombreux pays n'impose pas la collecte de données, notamment en matière de lobbying, mais aussi dans d'autres domaines. De nombreux éléments d'information de grande valeur, en particulier, ne sont pas collectés. Par exemple, bien que tous les pays du PGO exigent que les fonctionnaires déclarent leurs actifs, moins de la moitié exigent la même chose pour d'autres personnes politiquement exposées, comme les conjoints et les membres de leur famille.
- **Lacunes de publication** : De nombreux pays ne publient aucune donnée, même si leur collecte est obligatoire. Par exemple, les données sur la propriété effective ne sont publiées que par un pays du PGO sur trois, même si la plupart exigent leur collecte. Dans presque tous les domaines, les pays qui imposent la collecte de données sont beaucoup plus nombreux que ceux qui les publient.
- **Lacunes de données utiles** : La publication de données n'est pas utile en soi, il faut des données utiles qui permettent une surveillance efficace. Par exemple, bien que la plupart des pays du PGO publient des données sur les appels d'offres et

les attributions de marchés publics, peu publient des données sur l'exécution des contrats. Dans la même veine, la plupart des pays du PGO publient des données de base sur le financement politique, mais peu identifient clairement les donateurs des partis politiques et des candidats.

- **Lacunes d'utilisabilité** : Peu d'ensembles de données répondent aux normes de données ouvertes. Bien que la plupart soient accessibles gratuitement, la plupart ne sont pas régulièrement mis à jour ou offerts dans des formats structurés (par opposition aux formulaires et documents numérisés). Par conséquent, même lorsqu'elles sont accessibles en ligne, les données existantes sont difficiles à analyser.
- **Lacunes d'interopérabilité** : La mise en commun d'ensembles de données dans plusieurs domaines politiques accroît leur efficacité. Dans l'affaire Babiš, plusieurs ensembles de données liées ont été utilisés pour déceler la fraude présumée, notamment des données sur la propriété d'entreprises, le régime foncier, les subventions et les contrats publics. Cependant, la plupart des ensembles de données ne comportent pas d'identifiants communs pour les entreprises, la législation, les politiciens ou les lobbyistes qui permettraient de repérer plus facilement les réseaux de corruption ou d'influence indue. Il est important que les personnes et les institutions échangent des données, en particulier entre différents domaines. Comme le montrent également les cas présentés plus loin, les liens entre les journalistes, les institutions de contrôle et les organisations de la société civile sont déterminants dans la lutte contre la corruption.



CORPORATE AFFAIRS CO OPEN GOVERNMENT PAR

Welcomes you

Multistakehold Corruption on Be R Own

27th July, 2

De nombreux membres du PGO comme le Nigeria utilisent leurs plans d'action pour publier une entreprise bénéfique informations sur la propriété selon aux principes des données ouvertes. Dr Gloria Ahmed, coordinatrice nationale de PGO au Nigeria, prend la parole à la présentation du registre de propriété effective du Nigeria. Photo de PGO.

Constatations sur les domaines politiques

Niveaux de maturité variables

Les lacunes globales sur les données varient en fonction du domaine politique. Par exemple, la plupart des pays du PGO (96 %) publient en ligne au moins quelques données sur les marchés publics,

et la plupart comprennent des éléments utiles dans des formats de données ouvertes (voir tableau 2). En revanche, seul un quart des pays du PGO publient des données sur le lobbying, et encore moins y sont tenus par la loi. Les niveaux de maturité varient donc considérablement selon le domaine politique.

TABLEAU 2 : Différents niveaux de maturité des données ouvertes selon le domaine politique

Le tableau montre le pourcentage de pays du PGO qui répondent aux paramètres de données clés pour chaque domaine politique (n=67).

	Collecte de données obligatoire	Publication des données	Données utiles publiées [†]	Données ouvertes publiées ^{††}
Divulgaration des actifs	100%	61%	37%	22%
Financement politique	94%	70%	39%	39%
Propriété effective des entreprises	73%	36%	19%	21%
Propriété et régime foncier	Pas révisé	57%	19%	16%
Marchés publics		96%	69%	67%
Lobbying	22%	27%	7%	10%
Exécution du droit à l'information	63%	46%	27%	25%
Réglementation	72%	63%	22%	16%

[†] Une majorité d'éléments de données utiles sont accessibles en ligne. Voir l'annexe pour en consulter la liste.

^{††} Les données publiées répondent à la plupart des normes suivantes : gratuites, opportunes, lisibles par machine, sous licence ouverte, téléchargeables en masse.

Peu de pays				La plupart des pays	
0%–20%	20%–40%	40%–60%	60%–80%	80%–100%	

La publication de données utiles constitue une exception, car elle est largement absente de tous les domaines politiques. Ces éléments, différents pour chaque domaine politique, sont essentiels à la responsabilisation. Par exemple, la plupart des pays du PGO publient des données sur les achats

de biens et de services, mais très peu rendent publiques les données sur les dépenses par rapport aux contrats, ce qui est essentiel pour le suivi des résultats. Le tableau 3 résume les éléments utiles qui sont, et ne sont pas, généralement publiés pour chaque domaine politique.

TABLEAU 3 : Disponibilité des éléments utiles par domaine politique

Domaine politique	Résumé des constatations
Divulgaration des actifs	La plupart des ensembles de données comprennent les revenus, les actifs et les passifs de certains fonctionnaires, mais peu couvrent les membres de la famille proche ou les changements significatifs au fil du temps.
Financement politique	Deux tiers des ensembles de données couvrent les revenus et les dépenses des partis politiques et des candidats, mais peu couvrent les actifs et passifs ou indiquent clairement les donateurs.
Propriété effective d'entreprises	La plupart des ensembles de données comprennent des identifiants uniques pour les entreprises et identifient clairement les propriétaires, mais peu précisent les intérêts financiers détenus.
Propriété et régime foncier	Environ la moitié des ensembles de données couvrent différents types de régimes fonciers. Seul un tiers comprend des données sur les bénéficiaires de régimes fonciers et leurs droits.
Marchés publics	La plupart des ensembles de données comprennent la description des contrats, les coûts et les dates, mais peu couvrent leur exécution.
Lobbying	La moitié des ensembles de données couvrent les sujets et les objectifs des interactions. Moins d'un quart comprennent les dates ou les dépenses connexes.
Exécution du droit à l'information	La plupart des ensembles de données précisent le nombre de demandes soumises, mais moins de la moitié couvrent les retards, les refus et les motifs correspondants, ou les appels.
Réglementation	Moins de la moitié des ensembles de données comprend les projets de règlement, et moins d'un quart couvre les règlements adoptés, les commentaires publics ou la documentation connexe.
Interopérabilité	La plupart des pays du PGO évalués ne disposent pas d'identifiants communs pour la simple raison qu'ils ne publient pas les ensembles de données correspondants. Dans les ensembles de données disponibles, certains utilisent des indicateurs communs utiles, le plus souvent au sujet des entreprises.

Cependant, les données ne suffisent pas à elles seules à contrer la corruption politique. Même les données utiles publiées en ligne dans des formats réutilisables doivent être accompagnées de politiques de responsabilisation et de redevabilité. Voilà pourquoi chaque module du rapport consacré à un domaine politique comprend une rubrique

intitulée *Au-delà des données ouvertes* qui décrit les étapes complémentaires nécessaires pour générer des résultats. Entre autres réformes, on y souligne l'importance de l'engagement et du suivi citoyen, d'environnements réglementaires robustes et de mécanismes de contrôle indépendants pour la vérification et l'application.

Constatations régionales

Liens novateurs

Les cinq lacunes mentionnées plus haut se manifestent dans toutes les régions. Il en va de même pour les réformes innovantes. Chaque partie suivante suivant du rapport couvre non seulement l'état des données ouvertes contre la corruption politique dans la région, mais donne aussi un aperçu des réformes avancées par la plateforme du PGO et des exemples d'innovations. En voici les résumés.

AMÉRIQUES

Le pays médian du PGO dans les Amériques publie des données pour la plupart des domaines politiques examinés. Parmi les améliorations possibles, citons l'utilisabilité et la publication de données utiles, comme les identifiants communs qui permettent de recouper les ensembles de données. Presque tous les pays de la région ont fait des progrès en matière de réforme des marchés publics par le biais du PGO, et beaucoup ont obtenu des résultats probants. D'autres engagements sont nécessaires dans d'autres domaines, comme la propriété effective et la divulgation des actifs.

EUROPE

Les pays européens publient des données sous une forme ou une autre dans la plupart des domaines politiques examinés. Les points à améliorer comprennent la publication accrue de données utiles, des formats de publication utilisables et l'interopérabilité des ensembles de données grâce à des identifiants communs. Plusieurs engagements de la région ont donné des résultats transformateurs, mais il en faut davantage. À l'exception des marchés publics, plus de la moitié des pays de la région n'abordent pas chaque domaine politique.

ASIE ET LE PACIFIQUE

De nombreux pays de la région manquent de données publiques pour de multiples domaines politiques, en particulier la propriété effective et le lobbying. Les membres du PGO prennent des engagements dans leurs plans d'action pour relever ces défis, mais les traduire en résultats s'avère difficile, notamment en ce qui concerne les marchés publics et la divulgation des actifs. Les exemples d'innovations régionales dans ces domaines montrent la voie à suivre.

AFRIQUE ET MOYEN-ORIENT

Les membres du PGO dans la région prennent certains des engagements les plus ambitieux dans leurs plans d'action, en particulier dans le domaine de la propriété effective d'entreprises et de la propriété des terres. Cela dit, la publication des données reste un défi important. Moins d'un quart des pays de la région publient des données relatives à chaque domaine politique, à l'exception des marchés publics. Une voie importante pour les réformes futures consiste à rendre obligatoires la collecte et la publication des données.

Constatations par pays

Domaines d’action

Bien que la corruption politique soit un problème mondial qui nécessite des solutions transfrontalières, les réformes s’amorcent au niveau national. Par conséquent, le rapport comprend des ces parties qui illustrent l’état des données ouvertes contre la corruption politique dans chaque pays. Ces modules permettent aux réformateurs de se comparer à d’autres pays, d’identifier les domaines d’action à améliorer et de trouver des ensembles de données spécifiques qui peuvent être améliorés.

Comme le reste du rapport, ces chaque partie suivante mettent également l’accent sur l’apprentissage à partir des expériences des autres. En particulier, on y met en lumière des initiatives prometteuses afin d’inspirer l’adaptation et l’adoption de réformes hautement efficaces dans le monde entier. Ces aperçus reflètent les *Leçons des réformateurs* figurant dans le rapport et soulignent la diversité des efforts de lutte contre la corruption politique (voir le tableau 4).

TABLEAU 4 : Leçons des réformateurs de partout dans le monde

Domaines politiques	Leçons des réformateurs
Divulgarion des actifs	Géorgie : Mise en place d’un système de contrôle indépendant des divulgations d’actifs des fonctionnaires.
	Paraguay : Lancement par la société civile d’un portail en ligne pendant la pandémie qui permet aux citoyens de signaler aux auditeurs les irrégularités des données du gouvernement.
	Ukraine : Long parcours dans la divulgation des actifs concernant l’obligation de déclaration, la publication des données et la sanction des violations.
Financement politique	Croatie : Développement d’une base de données qui permet de faire des recherches et de comparer les donateurs, les dépenses de campagne, les remises aux médias et les dépenses liées aux médias sociaux.
	Panama : Création, dans le cadre du plan d’action du PGO, d’une base de données publique et conviviale pour permettre le suivi du financement des partis politiques par l’autorité électorale.
Propriété effective d’entreprises	Kenya : Adoption, dans le cadre de son plan d’action du PGO, d’une loi obligeant les sociétés à tenir un registre de ses membres, y compris des propriétaires effectifs.
	Arménie : Modification de la loi existante pour obliger l’inclusion de données sur la propriété effective dans un registre public.
	Portugal : Lancement de son registre public des propriétaires effectifs en 2019. En janvier 2021, près d’un demi-million de sociétés avaient inscrit leurs propriétaires effectifs.
	Ghana : Lancement d’un registre numérique de propriété effective en 2019 et amélioration de la qualité et de l’accessibilité des données par son plan d’action du PGO.
Propriété et régime foncier	Libéria : Amélioration de la transparence de la gestion foncière grâce aux récents plans d’action du PGO, notamment en rendant les renseignements et données foncières accessibles au public.
	Uruguay : Amélioration de la transparence de son cadastre par ses plans d’action du PGO, par exemple en améliorant l’engagement des citoyens grâce à un portail en ligne.

Domaines politiques	Leçons des réformateurs
Marchés publics	Finlande : Dans le cadre de son plan d’action du PGO, publication des données sur les marchés publics au moyen d’un service en libre accès qui met l’accent sur l’accessibilité et la convivialité pour les citoyens.
	Colombie : Réformes relatives aux contrats ouverts qui améliorent la concurrence et augmentent le nombre de fournisseurs dans les marchés publics.
Lobbying	Chili : Adoption d’une loi en 2014 pour moderniser son système de lobbying. Utilisation de son deuxième plan d’action du PGO pour assurer le suivi de la législation et l’appliquer.
	Madrid, Espagne : Dans le cadre de son plan d’action du PGO, création d’un registre obligatoire des lobbyistes pour assurer la traçabilité des décisions publiques. Dès le début 2021, enregistrement de plus de 500 lobbyistes.
Exécution du droit à l’information	Nigeria : Utilisation de son plan d’action du PGO pour améliorer l’exécution en divulguant des données de manière proactive, en créant un portail électronique pour les demandes d’accès à l’information et en rendant obligatoires des rapports annuels sur les taux de demande et de réponse.
	Uruguay : Utilisation de son plan d’action du PGO pour lancer un système en ligne permettant de suivre les demandes d’accès à l’information et, plus récemment, engagement à instaurer un système d’évaluation des sites Web des entités déclarantes afin d’améliorer la qualité des données.
Réglementation	Slovaquie : Dans le cadre de son plan d’action du PGO, création de règles décrivant la participation du public à l’élaboration de certaines politiques.
	Sunlight Labs : Des outils comme Scout et Docket Wrench sont des exemples d’instruments innovants qui peuvent être construits à l’aide de données réglementaires ouvertes.
	Croatie, Kirghizistan, Malte, Mexique et Norvège : Utilisation de leurs plans d’action du PGO pour créer des sites Web unifiés permettant au public de soumettre des commentaires sur la réglementation. Italie : Utilisation de son plan d’action du PGO pour réformer les analyses d’impact, les évaluations <i>ex post</i> et les consultations des parties prenantes au cours du processus de réglementation.
Interopérabilité	Kenya : Occasions de normaliser les données relatives aux marchés publics et de connaître les propriétaires effectifs, ce qui permet de tirer des leçons pour aborder les aspects politiques et techniques de l’interopérabilité.
	États-Unis : Dans le cadre de son plan d’action du PGO de 2013, engagement à évoluer vers un système de données interopérable et public. En 2022, application d’un identifiant commun unique, public et non-propriétaire pour toutes les entreprises contractantes.

Prochaines étapes

Liens brisés ne se limite pas aux données. C’est aussi un moyen pour les pays de se dépasser mutuellement. Pour ce faire, les défenseurs et réformateurs de tout acabit doivent continuer à encourager la publication des données, la réforme des institutions et l’établissement de relations pouvant contribuer à endiguer la corruption. Il est possible d’y parvenir en prenant des engagements dans les plans d’action

du PGO et dans d’autres forums internationaux avec d’autres réformateurs du monde entier. Toutefois, il faut éviter le cloisonnement. Les maillons de la chaîne de responsabilité qui sont brisés, qui ont disparu ou qui n’ont jamais existé requièrent la coopération de nombreuses personnes - au-delà des frontières, des niveaux de gouvernement, des secteurs de la société - pour être réparés et mis en œuvre.

À propos du PGO

En 2011, les chefs de gouvernement et les défenseurs de la société civile se sont réunis pour créer un partenariat unique, un partenariat qui combine ces forces puissantes pour promouvoir une gouvernance transparente, participative, inclusive et responsable. Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) comprend 77 pays et 106 gouvernements locaux - représentant plus de deux milliards de personnes - et des milliers d'organisations de la société civile. Le PGO est fondé sur l'idée qu'un gouvernement ouvert est plus accessible, plus réactif et plus responsable envers les citoyens, et que l'amélioration de la relation entre les gens et leur gouvernement a des avantages exponentiels à long terme pour tout le monde. Grâce au Partenariat, les gouvernements et la société civile travaillent ensemble pour créer ensemble des plans d'action avec des étapes concrètes - des engagements - sur un large éventail de questions. Tous les gouvernements du PGO signent la Déclaration sur le gouvernement ouvert et sont tenus de travailler avec les organisations de la société civile pour co-crée des réformes dans le cadre d'un plan d'action qui peut apporter de réels avantages aux citoyens.

Ceci est le résumé du rapport du PGO, *Liens brisés : Les données ouvertes au service de la responsabilisation et de la lutte contre la corruption* (2022). Vous pouvez consulter le rapport complet sur: <https://www.opengovpartnership.org/broken-links/>.

Merci à nos bailleurs de fonds et partenaires



Engagez-vous avec nous

Si vous avez des questions sur ce rapport, veuillez contacter : research@opengovpartnership.org.

Suivez-nous sur les réseaux sociaux :



Visitez notre site web : opengovpartnership.org

Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution 4.0 International License. Pour voir une copie de cette licence, visitez <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Open
Government
Partnership

