

Nom de la pratique:

Pacte d'intégrité du tramway de Riga

Catégorie de pratique:

- Mécanismes de coopération



Contact:

- Transparency International Lettonie - Delna
- Site Web: <https://delna.lv/lv/>
- Courriel: ti@delna.lv
- Liene Gātere - Directrice, TI Lettonie - Delna (liene.gatere@delna.lv)

Pays:

Lettonie

Risque(s) de fraude contré(s)

- Conflit d'intérêts
- Évitement ou manipulation des procédures de passation des marchés publics

Contexte et objectif(s)

En 2017, le projet «Développement de l'infrastructure de tramway de Riga», communément appelé projet de tramway Skanstes, a été approuvé dans le cadre du programme opérationnel 2014-2020 «Croissance et emploi» en Lettonie¹. La mise en œuvre du projet garantirait des services de transports publics plus efficaces dans les zones urbanisées de la ville de Riga, fluidifierait la circulation, réduirait le nombre d'accidents de la route et l'impact environnemental négatif, tout en améliorant les moyens de transport public, en élevant les normes de qualité et en raccourcissant la durée des trajets pour les véhicules et les passagers, sans aggraver les conditions de circulation.

Ce projet a été inclus dans le programme «Mécanisme de contrôle civil pour la sauvegarde des fonds de l'UE», lancé par la DG REGIO de la Commission européenne en 2016, pour tester l'Initiative du Pacte d'intégrité dans 11 pays de l'UE. Le pacte d'intégrité (PI) a été introduit en tant qu'outil de suivi des projets financés par l'UE. L'initiative pilote du PI, développée par Transparency International, explore le potentiel d'un suivi civique à grande échelle afin de promouvoir une utilisation plus transparente et responsable des fonds européens.

L'initiative a pour objectifs principaux de contribuer à un contrôle plus large et plus approfondi des marchés publics qu'auparavant, et de rapprocher les citoyens du processus de contrôle, en travaillant avec des acteurs des secteurs public et privé pour protéger les fonds de l'UE et renforcer la confiance et l'efficacité des marchés publics.

¹<https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014LV16MAOP001>

Description de la pratique

Les principales étapes du projet de tramway comprenaient:

- construction d'un nouveau tronçon d'infrastructure de tramway de 3,6 km;
- reconstruction d'un tronçon d'infrastructure de tramway existant d'environ 3 km;
- achat de 12 tramways à plancher bas;
- construction d'une nouvelle sous-station, reconstruction d'une sous-station, construction de la ligne de contact et du réseau de câbles d'alimentation de la ligne de contact;
- construction d'environ 11 nouveaux arrêts de tramway;
- à certains endroits: reconstruction des rues, construction d'une chaussée locale, déplacement des réseaux de services publics, développement du système de contrôle de la circulation, etc.

Le coût total éligible du projet «Développement de l'infrastructure de tramway de Riga» était de 97,4 millions d'euros, dont près de 65,7 millions d'euros proviendraient du Fonds de cohésion de l'UE. Rigas Satiksme (Autorité des transports de Riga) contribuerait à hauteur de 27,4 millions d'euros au projet, dont la mise en œuvre effective est prévue d'ici 2022.

Transparency International Lettonie - Delna (TI Delna) a été désignée comme autorité de contrôle du projet de circulation de Riga, avec un budget fixé à 356 €. 731. En novembre 2016, TI Lettonie Delna a conclu un PI (Pacte d'intégrité) avec Rīgas Satiksme pour suivre l'appel d'offres et la mise en œuvre du contrat pour divers aspects du projet.

Le PI est principalement un document signé entre un pouvoir adjudicateur, des soumissionnaires et un contrôleur indépendant. Il est juridiquement contraignant; il engage toutes les parties à se conformer aux meilleures pratiques anticorruptions et habilite le contrôleur à s'assurer que tel est le cas. Les contrôleurs suivent l'ensemble du processus d'approvisionnement, de la conception à la mise en œuvre. Ils s'engagent à une transparence maximale et tous les rapports et résultats de suivi sont mis à la disposition du public en permanence. Par exemple, TI Lettonie - Delna a suivi activement la procédure de sélection et a participé aux négociations, dans le but de garantir le respect des principes d'égalité et d'ouverture dans la mise en œuvre de la procédure négociée.

La vue d'ensemble et le calendrier des activités de surveillance de TI Delna sont détaillés sur le site Web de l'initiative https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/.

Caractéristiques uniques

- En créant des précédents pour des pratiques propres dans le processus de passation des marchés publics, les pactes d'intégrité visent également à faire en sorte que le public ait davantage la certitude que les fonds sont dépensés de manière efficace et qu'une réparation est possible en cas de corruption. Les niveaux de confiance envers les agences gouvernementales et le secteur privé sont ainsi relevés. Les pactes d'intégrité offrent un meilleur accès à l'information, plus de transparence dans les marchés publics et peuvent également encourager des changements institutionnels, tels qu'une plus grande volonté de rendre les données disponibles dans un format véritablement ouvert, des procédures administratives simplifiées et une action réglementaire améliorée. Il s'ensuit confiance renforcée dans la prise de décision publique, moins de litiges sur les processus de passation de marchés et davantage de soumissionnaires en concurrence pour les contrats.
- Le concept de pacte d'intégrité s'inspire des principes internationaux de contrats ouverts et implique les communautés, les groupes sociaux et les associations professionnelles directement concernés par un contrat public spécifique (par exemple, riverains du lieu de construction d'un réservoir anti-inondation, d'une autoroute, d'un hôpital ou d'une autre installation). Ces mécanismes de responsabilisation sociale sont nécessaires pour instaurer la confiance dans le processus de passation des marchés publics et garantir que ces grands projets reflètent l'intérêt public, notamment l'intérêt des communautés et des

groupes les plus concernés par le projet. Cela signifie impliquer ces communautés dans le suivi de la passation des marchés dans le plus grand nombre possible de phases du projet (du pré-appel d'offres à la mise en œuvre et à l'évaluation).

Conclusions et résultats

TI Lettonie - Delna, en tant qu'observateur indépendant de ce projet, a pu identifier et agir sur les risques de corruption et de concurrence à de nombreuses reprises.

Principales difficultés rencontrées:

- Documents de passation de marchés adaptés à un soumissionnaire lors de la 1ère passation de marché - réduction délibérée de la concurrence avec des conditions d'achat artificiellement restreintes («Élaboration d'un plan de construction pour une nouvelle section d'infrastructure de tramway»)
- Suspicion de falsification de documents lors de la 2e passation de marché (appel d'offres relancé - «Élaboration du plan de construction d'une nouvelle section d'infrastructure de tramway»)
- Exigences de soumission excessivement restrictives et validité discutable des critères d'évaluation technique dans l'appel d'offres et l'attribution de la 3e passation de marché («Sur la livraison de tramways à plancher bas»)².

Parmi les principaux résultats:

- Détection précoce et prévention des irrégularités et des situations d'appel d'offres unique lors des 1ère et 3e passations de marché et économie de ressources publiques
- De meilleurs processus institutionnels et une coopération renforcée entre l'autorité de contrôle des passations de marché et le suivi de la société civile pour lutter contre les risques de corruption dans le cycle de passation des marchés
- Volonté accrue du gouvernement d'introduire des pactes d'intégrité pour surveiller les marchés financés par l'UE dans les municipalités de Lettonie

Facteurs clés de réussite

Selon l'OCDE³, les éléments fondamentaux pour la conception, la mise en place et la mise en œuvre réussies d'un pacte d'intégrité sont les suivants:

1. La volonté politique de l'autorité d'utiliser cet outil dans toute son ampleur afin de réduire la corruption et de renforcer l'honnêteté et l'intégrité dans les marchés publics.
2. Jeter les bonnes bases: une transparence maximale à chaque étape jusqu'au contrat et tout au long de son exécution, et un processus de passation de marchés adéquat et bien conçu sont essentiels. Une telle transparence nécessite que toutes les informations pertinentes soient facilement et largement accessibles au public, y compris la conception, la justification du contrat, la présélection et la sélection des consultants, les dossiers d'appel d'offres, la présélection des contractants, les procédures d'appel d'offres, l'évaluation des offres, la signature du contrat, son exécution et sa supervision. Avoir ces bonnes bases facilite le travail du contrôleur.
3. L'utilisation d'un système de contrôle externe indépendant qui vérifie que les obligations du pacte d'intégrité sont remplies et exerce les fonctions convenues dans celui-ci vis-à-vis du processus d'appel d'offres et de l'exécution du contrat.
4. Implication multipartite: la société civile a un rôle très important à jouer pour soutenir les gouvernements dans la mise en œuvre des pactes d'intégrité, bien que la dynamique

² <https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/07/Monitoring-Riga-City-Traffic-Translation-.pdf>

³ <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/Lecture%20on%20developing%20integrity%20pacts.pdf>

soit différente dans chaque contexte. Les organisations de la société civile sont une source d'expertise, de légitimité, de crédibilité et d'indépendance. De plus, la juste implication des soumissionnaires éligibles et potentiels garantira l'appropriation et la responsabilisation.

Défis rencontrés et enseignements tirés

La phase initiale du projet de tramway de Skanstes a été mise en œuvre. Cependant, en mai 2019, l'Agence centrale de financement et de passation de marchés de la République de Lettonie a mis fin à l'accord avec l'Autorité des transports de Riga, retirant son financement et annulant le projet d'extension du tramway de Riga suite à des soupçons d'activités frauduleuses, de mauvaise gestion et de risques de corruption élevés dans le projet. La décision de l'autorité s'appuie sur un rapport d'audit externe examinant les activités de Riga Satiksme.

Delna a publié les recommandations suivantes concernant le processus de passation des marchés publics en Lettonie:

- Exigence d'inclure une expertise technique indépendante et de haut niveau dans les commissions de passation de marchés publics pour des projets d'infrastructure complexes aux niveaux national et local
- Introduction de mesures visant à accroître la concurrence étrangère dans les acquisitions d'infrastructures complexes sur les petits marchés
- Introduction de systèmes d'alerte obligatoires, sûrs et fiables pour les entreprises et leurs employés dans tous les projets de passation de marchés financés par l'UE.

Potentiel de transférabilité

Le concept de pacte d'intégrité a déjà été appliqué dans plus de 15 pays et 300 situations distinctes dans le monde. L'initiative a été largement reconnue comme un succès pour rapprocher les politiques et les administrations de l'UE des citoyens. L'initiative Pactes d'intégrité a remporté le Prix d'excellence de la bonne administration 2019 du Médiateur européen dans la catégorie «Excellence dans l'administration ouverte». Le projet a également été inclus dans le compendium spécial du G20 en tant que bonne pratique mondiale pour promouvoir l'intégrité et la transparence dans le développement des infrastructures. Les résultats seront largement diffusés dans tous les États membres et la Commission européenne réfléchit déjà à la manière dont cette expérience peut être déployée dans le contexte du futur budget à long terme 2021-2027 de l'UE.

La pratique a également été présentée à de nombreuses occasions, par exemple lors de la «Semaine européenne annuelle des régions et des villes 2019» et à la conférence de haut niveau de la DG REGIO «Engager les citoyens dans la bonne gouvernance de la politique de cohésion». La Lettonie elle-même envisage d'étendre la pratique à des projets relevant d'autres fonds de l'UE au cours de la période de programmation 2021-2027⁴.

⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/