

Mécanisme d'Évaluation Indépendant

Examen du plan d'action :
Sénégal 2021-2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introduction

A partir de janvier 2021, le MEI a commencé à déployer les nouveaux produits résultant du processus d'actualisation du MEI¹. La nouvelle approche s'appuie sur les leçons tirées de plus de 350 évaluations indépendantes, fondées sur des preuves solides, menées par le MEI et sur les contributions de la communauté du PGO. Le MEI cherche à proposer des produits simples, opportuns, adaptés à l'objectif et axés vers des résultats, qui contribuent à l'apprentissage et à la responsabilisation à des moments clés du cycle du plan d'action du PGO.

Les nouveaux produits MEI sont :

1. **Briefing sur la co-crédation** – tire les leçons des plans d'action précédents, sert d'objectif d'apprentissage et informe la planification ainsi que la conception de la co-crédation. Ce produit devrait être lancé fin 2021, en commençant par les pays qui co-crédent les plans d'action 2022-2024.
2. **Examen du plan d'action** – un examen technique indépendant, rapide, des caractéristiques du plan d'action ainsi que des forces et défis que le MEI identifie pour informer un processus de mise en œuvre plus solide. Ce produit devrait être lancé début 2021, en commençant par les plans d'action 2020-2022. Les examens des plans d'action sont fournis 3 à 4 mois après la soumission du plan d'action.
3. **Rapport sur les résultats** – une évaluation globale de la mise en œuvre qui se concentre sur les résultats au niveau des politiques et sur la manière dont les changements se produisent. Il vérifie également la conformité aux règles du PGO et informe sur la responsabilité et l'apprentissage à plus long terme. Ce produit devrait être déployé dans une phase de transition au début de 2022, en commençant par les plans d'action 2019-2021 dont la mise en œuvre se termine le 31 août 2021. Le rapport de résultats est livré jusqu'à quatre mois après la fin du cycle de mise en œuvre.

Ce produit consiste en un examen par le MEI du plan d'action 2021-2023 du Sénégal. Le plan d'action est composé de 12 engagements. Cet examen met l'accent sur son analyse de la force du plan d'action pour contribuer à la mise en œuvre et aux résultats. Pour les données par engagement, voir l'annexe 1. Pour plus de détails concernant la méthodologie et les indicateurs utilisés par le MEI pour cet examen du plan d'action, voir la section III. Méthodologie et indicateurs du MEI.

¹ Pour plus de détails concernant l'actualisation du MEI, veuillez consulter le site suivant <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Sommaire

Section I : Aperçu du plan d'action 2021-2023	3
Section II : Engagements prometteurs dans le plan d'action 2021-2023 du Sénégal	6
Section III. Méthodologie et indicateurs du MEI	26
Annexe I. Données par engagement	29
Annexe 2 : Exigences minimales pour agir selon le processus du PGO	31

Section I : Aperçu du plan d'action 2021-2023

La plupart des 12 engagements du premier plan d'action du Sénégal portent sur le renforcement de l'accès à l'information et de la participation citoyenne aux budgets et aux politiques publiques. Alors que les organisations de la société civile et du secteur privé cherchent à consolider leur rôle dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques et dans l'évaluation de l'action gouvernementale, le plan d'action du PGO offre un cadre de consultation utile et durable. Il permet également de relier les réformateurs sénégalais aux meilleures pratiques du monde entier. Pour l'avenir, le Sénégal peut continuer à renforcer son plan modestement ambitieux en définissant des objectifs clairs, des indicateurs de référence et de progrès, et en précisant le rôle de la société civile dans la mise en œuvre.

Le premier plan d'action du Sénégal s'articule autour de la transparence de la gestion publique, de la prestation de services publics et de la participation des citoyens. Il fournit une optique de gouvernement ouvert aux réformes en cours alignées sur les priorités de développement économique et social du pays, avec le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et les programmes soutenus par les partenaires internationaux du développement. Plus précisément, le plan vise à améliorer la réglementation de l'accès à l'information et la transparence dans des secteurs comme les pêcheries, à ouvrir les budgets, à renforcer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption, à améliorer l'administration électronique et l'accès aux services publics, à assurer une participation diversifiée, notamment des femmes, des jeunes et des personnes handicapées, aux questions environnementales et aux autres politiques publiques.

Les organisations de la société civile ont considéré que le processus de co-crédation du plan d'action était participatif et inclusif. Aprés l'adhésion du Sénégal au PGO, le point focal du gouvernement tenu par la Direction de la Promotion de la Bonne Gouvernance (DPBG) a convoqué le Comité Technique National du PGO². Le comité conjoint est composé de 18 membres, neuf provenant d'institutions publiques et neuf d'organisations de la société civile (OSC).

APERÇU

Participant depuis : 2018

Plan d'action en examen : 2021-2023

Produit du MEI : Examen du plan d'action

Nombre d'engagements : 12

Aperçu des engagements :

- Engagements dans une optique de gouvernement ouvert : 10 (83 %)
- Engagements avec un potentiel de résultats substantiels : 3 (25 %)
- Des engagements prometteurs : 4

Domaines d'action :

- Accès à l'information
- Transparence et participation aux budgets publics
- Cadre anticorruption
- Transparence dans le domaine de la pêche
- Administration électronique
- Prestation de services publics
- Participation politique des femmes et des jeunes
- Participation des citoyens aux politiques environnementales et autres politiques publiques

Conformité aux exigences minimales du PGO en matière de co-crédation :

- Agi selon le processus du PGO : Oui

Pour sélectionner les représentants de la société civile, le DPBG a communiqué des informations sur le processus du PGO avec des organisations expérimentées dans les domaines de la bonne gouvernance, de l'accès à l'information et de la participation, et présentant des antécédents d'implication avec le gouvernement. Les OSC ont décidé elles-mêmes de leurs représentants au comité et ont veillé à ce qu'ils reflètent la diversité de la société³. Les membres de la CSO ont choisi l'Article 19 pour co-présider le comité avec le DPBG⁴.

Le processus de co-crédation du premier plan d'action a débüté en octobre 2019 et s'est achevé en juillet 2021⁵. Les consultations ont eu lieu en décembre 2020 dans 13 des 14 régions du pays⁶. Comme l'ont rapporté tous les représentants du gouvernement et de la société civile interrogés, elles se sont déroulées dans un esprit constructif et de collaboration⁷. Tout au long du processus, le gouvernement a été « ouvert et réactif »⁸ et la série finale d'engagements inclus dans le plan d'action reflète les priorités soulevées lors des consultations régionales, selon les organisations de la société civile⁹. Cependant, l'Article 19 a noté que l'absence de consultations en ligne était la principale lacune¹⁰. Au moment de la rédaction de ce rapport, le site Internet dédié au processus du PGO au Sénégal¹¹ contenait une description de la structure de gouvernance du PGO et du plan d'action, mais manquait de documents plus spécifiques comme les rapports produits lors des consultations régionales ou des réunions du Comité Technique.

Le MEI a identifié quatre engagements (1, 3, 4 et 9) comme étant les plus prometteurs en ce qui concerne les résultats pour un gouvernement ouvert, étant donné leur niveau d'ambition et leur pertinence par rapport aux priorités nationales. Les engagements 1 et 4 promettent d'accroître l'accès des citoyens à l'information grâce à une loi nationale sur l'accès à l'information et à une transparence ciblée dans le secteur de la pêche. Les engagements 3 et 9 promettent d'institutionnaliser la participation civique à l'élaboration des politiques. Plus précisément, l'engagement 3 engage la société civile dans la mise à jour du cadre juridique anticorruption, l'engagement 9 vise à institutionnaliser la budgétisation participative au sein des gouvernements locaux.

Les autres engagements ne sont pas jugés prometteurs en raison de leur ambition limitée, de leur spécificité ou de leur lien avec les valeurs d'un gouvernement ouvert. Par exemple, les engagements 2 et 12 sont pertinents pour les valeurs d'un gouvernement ouvert et peuvent donner lieu à des gains importants, car ils visent à renforcer la participation au processus budgétaire de l'Etat et aux politiques publiques. Cependant, les textes des engagements manquent de spécificité quant aux activités prévues et aux résultats attendus, ce qui est nécessaire pour évaluer leur plein potentiel. L'engagement 11 vise à impliquer les citoyens dans le processus d'élaboration de la politique environnementale par le biais d'un cadre consultatif, mais l'étendue de la composante de participation civique n'est pas suffisamment claire. D'autres engagements abordent des objectifs politiques importants, comme l'accès à la prestation de services publics, mais n'établissent pas de lien clair avec un gouvernement ouvert (engagements 5, 7 et 8). Enfin, l'engagement 10 promet de former et de travailler à la participation des femmes et des jeunes à la politique, mais les activités énumérées ne créent pas directement d'occasions de participation civique à la prise de décision gouvernementale.

Dans les futurs plans d'action, le Comité Technique doit examiner le projet de plan d'action pour s'assurer que les engagements ont une optique claire de gouvernement ouvert. Le texte des engagements doit clarifier comment la mise en œuvre rendra un domaine politique, une institution ou un processus décisionnel plus transparent, participatif ou responsable vis-à-vis du

public. Les rédacteurs sont également encouragés à concevoir des engagements ambitieux qui introduisent des changements ou créent de nouvelles pratiques, politiques ou institutions qui régissent un domaine politique, le secteur public et/ou la relation entre les citoyens et l'Etat.

² Voir le plan d'action national du PGO du Sénégal 2021-2023, p. 43 de la version anglaise.

³ Entretien avec Cheikh Fall Mbaye (DPBG), point focal du PGO, 6 octobre 2021. Entretien avec Falilou Mbacke Cissé (Institut Africain de Gouvernance, IAG), 26 novembre 2021.

⁴ Entretien avec Cheikh Fall Mbaye (DPBG), point focal du PGO, 6 octobre 2021. Entretien avec Falilou Mbacke Cissé (Institut Africain de Gouvernance, IAG), 26 novembre 2021.

⁵ Entretien avec Cheikh Fall Mbaye (DPBG), point focal du PGO, 6 octobre 2021. Réponse écrite de l'Article 19 au chercheur du MEI, 18 novembre 2021 ; le point focal a fourni au chercheur du MEI le rapport des ateliers de convergence et de rédaction (avril 2021) et la liste des participants à l'atelier de validation (juillet 2021).

⁶ Voir « Rapport consolidé des consultations citoyennes du PGO », Direction de la Promotion de la Bonne Gouvernance et Expertise France (PAGOF programme), 26 janvier 2021.

⁷ Des entretiens vidéos ont été réalisés en octobre et novembre 2021 avec : Cheikh Fall Mbaye, Direction de la Promotion de la Bonne Gouvernance et point focal du PGO (6 octobre) ; Ndèye Fatou Sarr, RADDHO (12 novembre) ; Diafara Sèye, ministère des Finances et du Budget (12 novembre) ; Malick Diop, Plateforme des acteurs non étatiques (19 novembre) ; Rokhiatou Gassama, Conseil Sénégalais des Femmes (22 novembre) ; Alaya Ouarme, ministère de l'Economie, de la Planification et de la Coopération (23 novembre) ; Falilou Mbacke Cissé, Institut Africain de Gouvernance (26 novembre). Des réponses écrites aux questions posées par le chercheur du MEI ont été reçues de : Action Solidaire International (9 novembre) ; FITI et ministère de la Pêche (16 novembre) ; ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (17 novembre) ; Article 19 (18 novembre) ; OFNAC (18 novembre) ; Bureau de l'Organisation et des Méthodes (19 novembre) ; ministère de l'Economie, de la Planification et de la Coopération (20 novembre).

⁸ OFNAC, réponse écrite à un chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

⁹ Entretien avec Malick Diop (Plateforme des Acteurs Non Etatiques, PFANE), 19 novembre 2021.

¹⁰ Article 19, réponse écrite au chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

¹¹ Voir : <https://pgo.sn/>

Section II : Engagements prometteurs dans le plan d'action 2021-2023 du Sénégal

L'examen suivant porte sur quatre engagements que le MEI a identifiés comme ayant le potentiel d'obtenir les résultats les plus prometteurs. Cet examen informera l'approche de recherche du MEI pour évaluer la mise en œuvre dans le rapport des résultats. Le rapport des résultats du MEI s'appuiera sur l'identification précoce des résultats potentiels de cet examen pour contraster avec les résultats à la fin de la période de mise en œuvre du plan d'action. Cet examen fournit également une analyse des défis, des opportunités et des recommandations pour contribuer au processus d'apprentissage et de mise en œuvre de ce plan d'action.

S'ils sont pleinement mis en œuvre, les engagements relatifs à l'accès à l'information (1), à la lutte contre la corruption et aux déclarations de patrimoine (3), à l'ouverture du secteur de la pêche (4) et à la budgétisation participative au niveau local (9), comme indiqué dans le tableau 1 ci-dessous, pourraient donner des résultats substantiels en matière de gouvernement ouvert. Ces engagements cherchent à institutionnaliser les changements dans l'ensemble du gouvernement et à maximiser le potentiel des réformes en cours en ajoutant la valeur d'une optique de gouvernement ouvert. Ces réformes promettent de mieux informer les citoyens et d'améliorer leur participation à l'élaboration de politiques publiques sur des questions telles que la lutte contre la corruption, la pêche de capture ou les processus budgétaires.

Les autres engagements semblent, comme ils sont rédigés dans le plan d'action, moins liés aux valeurs du gouvernement ouvert ou moins susceptibles de modifier les pratiques gouvernementales actuelles et ne sont donc pas examinés en détail. Cependant, au cours de la mise en œuvre, il est possible d'accroître la spécificité de ces engagements afin de clarifier les résultats attendus et d'apporter des changements durables aux pratiques gouvernementales. Par exemple, l'engagement 2 sur la transparence budgétaire est pertinent pour la participation civique et cite plusieurs organisations de la société civile qui surveillent les questions budgétaires. De même, il est aligné sur les objectifs de l'Accélérateur d'Ouverture Fiscale. Ce projet international a été lancé en mars 2020 par le Partenariat international pour le budget et l'Initiative Mondiale pour la Transparence Fiscale dont le Sénégal fait partie. Celui-ci pilotera des mécanismes spécifiques de participation publique tout au long du cycle budgétaire¹². Toutefois, le texte d'engagement est vague en ce qui concerne la manière dont le cadre multipartite existant pour le suivi budgétaire, en place depuis 2016, sera revitalisé, et donc comment le dialogue autour du budget pourrait s'améliorer ou comment les citoyens pourraient obtenir de nouvelles possibilités de suivi du processus budgétaire. Les futurs plans d'action pourraient s'engager à appliquer la budgétisation ouverte et participative à des secteurs spécifiques comme l'éducation et les soins de santé.

L'engagement 11 vise à renforcer la participation des citoyens à la politique environnementale. Partant d'un constat de faible participation des citoyens et d'une forte pression internationale sur la protection de l'environnement et de changement climatique, l'engagement a le potentiel d'ouvrir la voie à des politiques durables et mieux maîtrisées, en créant des mécanismes de participation à long terme. Le cadre de consultation proposé, incluant la société civile, pourrait être significatif et innovant. Cependant, le chercheur du MEI n'a pas eu accès à suffisamment d'informations sur la portée, le format ou les éléments de participation civique prévue pour

déterminer le potentiel de résultats de l'engagement. Les autres étapes ne sont pas directement liées au gouvernement ouvert, car elles consistent à former et à promouvoir les questions environnementales de manière plus générale.

De même, l'engagement 12 vise de manière ambitieuse à systématiser la participation des citoyens dans toutes les politiques publiques et représente un enjeu important lié au processus de décentralisation¹³. Toutefois, le texte d'engagement et les entretiens ont indiqué que les détails des activités et des résultats prévues devaient encore être confirmés. En particulier, la manière dont les contributions et les griefs des citoyens seraient documentés et traités, ainsi que les personnes responsables de leur traitement ne sont pas claires. L'engagement vise à élargir le rôle de la Commission de la Société Civile dans l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques pour inclure des rapports alternatifs annuels indépendants sur la mise en œuvre des plans de développement économique et des objectifs de développement durable du Sénégal. Une feuille de route et cinq commissions thématiques (protection sociale; croissance économique; éducation & formation professionnelle; emploi et travail décent; genre; gouvernance locale & politiques publiques) seront élaborées pour institutionnaliser la participation publique aux politiques de développement. Bien que cet engagement puisse s'avérer notoire, le MEI a évalué le potentiel de cet engagement pour des résultats modestes sur la base des informations disponibles au moment de la rédaction.

Les engagements 5 et 6 sont évalués comme ayant un impact potentiel modeste sur l'ouverture du gouvernement. L'amélioration de la relation entre les agents de l'administration publique et les citoyens est importante, de même que la numérisation des procédures administratives, mais ces engagements seraient plus pertinents et apporteraient des gains directs grâce à la divulgation de nouvelles informations, si des mécanismes étaient créés pour demander des comptes aux agents publics ou si les engagements créaient de nouvelles possibilités de participation, ce qui n'est pas clair à ce stade.

Les engagements 7 et 8 abordent des questions pertinentes pour la société civile et sont importants pour la prestation de services publics, mais les aspects participatifs ne sont pas clairs au stade de cet examen. L'engagement 7 sera pertinent pour la participation civique si les organisations de personnes handicapées participent à la formulation et la mise en œuvre de la réforme, en particulier le centre d'appel et la Haute Autorité pour l'Egalité des Chances ou le Conseil présidentiel. Toutefois, ces aspects ne ressortent pas clairement du texte de l'engagement. L'engagement 8 prévoit un partenariat avec les relais communautaires pour faciliter l'accès à la justice formelle des personnes marginalisées, mais l'implication des organisations de la société civile n'apparaît pas clairement dans le texte de l'engagement et les entretiens menés par le chercheur du MEI¹⁴. Pour ces deux engagements, un diagnostic solide des problèmes d'accès à la justice formelle et aux services de base pour les personnes ayant un handicap est une condition préalable pour mieux comprendre comment l'ouverture du gouvernement pourrait faciliter les réformes nécessaires.

Dans le contexte des élections locales de janvier 2022, l'engagement 10 vise à intensifier la participation des jeunes et des femmes au gouvernement par le biais de formations en leadership et en gestion¹⁵. Les activités proposées sont pertinentes et d'une portée significative, car un vaste programme de renforcement des capacités pourrait représenter une étape supplémentaire vers la mise en œuvre de la loi de 2010 sur la parité entre les sexes¹⁶. Afin d'élever le niveau d'ambition de cet engagement, le MEI recommande aux parties prenantes

d'envisager des moyens de renforcer l'application de la loi sur la parité et d'introduire des mesures pour la participation des jeunes à la gouvernance. De plus, les engagements 9 et 10 pourraient se renforcer mutuellement en incluant la formation des femmes et des jeunes aux processus de budgétisation participative.

Tableau 1. Engagements prometteurs

Engagements prometteurs
Engagement 1 : Adopter la loi sur l'accès à l'information et la législation ultérieure : Identifiée comme une priorité nationale lors des consultations régionales des citoyens, une loi solide sur l'accès à l'information et une autorité publique responsable promettent de cristalliser les efforts actuels pour garantir le droit d'accès à l'information publique.
Engagement 3 : Renforcer les pouvoirs de l'Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) : Conformément à la stratégie nationale de lutte contre la corruption récemment adoptée, l'engagement prévoit d'actualiser le cadre juridique en collaboration avec la société civile, de renforcer les pouvoirs de l'OFNAC et de faire appliquer la législation sur la déclaration des avoirs.
Engagement 4 : Engagement en faveur de l'Initiative pour la Transparence dans le secteur de la Pêche (FiTI) : Après un engagement similaire dans les industries extractives, cet engagement vise à améliorer la transparence, la responsabilité et la participation dans le secteur de la pêche en réalisant l'adhésion du Sénégal à la FiTI et en préparant un premier plan d'action.
Engagement 9 : Promouvoir l'approche du budget participatif au niveau local : La révision de la réglementation des cadres de consultation et le renforcement des capacités des gouvernements locaux et des organisations de la société civile promettent d'étendre la budgétisation participative à l'échelle locale.

Engagement 1 : Adopter la loi sur l'accès à l'information et les lois subséquentes

(Ministère de la Justice / Direction de la Promotion de la Bonne Gouvernance (DPBG) ; Article 19, Forum Civil, NGO 3D, Union des Radios Communautaires du Sénégal (URCS), Syndicat des Professionnels de l'Information et de la Communication du Sénégal (SYNPICS), Convention des Jeunes Reporters du Sénégal (CJRS), Association des Editeurs et Professionnels de la Presse en Ligne (APPEL))

Pour une description complète de l'engagement 1, voir le plan d'action :

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/08/Senegal_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

Contexte et objectifs

Bien qu'inscrit dans la constitution sénégalaise, le droit d'accès à l'information ne fait pas l'objet d'une loi spécifique. Il est réparti entre différentes lois sectorielles relatives aux archives, aux marchés publics, aux déclarations de patrimoine des agents publics, parmi d'autres¹⁷. Par conséquent, en l'absence d'un cadre juridique et institutionnel complet et contraignant, ce droit n'est pas systématiquement garanti.

L'engagement 1 poursuit l'adoption d'une législation sur l'accès à l'information et la création de l'autorité administrative chargée d'en assurer l'application. Alors que le pays a été admis au PGO en 2018, il a obtenu un faible score dans les critères d'admissibilité « accès à l'information ». Grâce à cet engagement, le Sénégal remplira une exigence clé pour l'adhésion au PGO¹⁸.

Les consultations citoyennes organisées au cours du processus de co-crédation ont révélé que l'adoption de la loi sur l'accès à l'information était une priorité absolue dans toutes les régions et parmi les organisations de la société civile. Comme pour tous les engagements du plan, l'engagement a ensuite été approuvé par consensus par le Comité Technique National du PGO¹⁹.

L'engagement contient des étapes claires pour l'adoption de la loi nationale et de la législation ultérieure et la création d'une autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs et de ressources suffisants pour garantir sa mise en œuvre. Cela implique de définir le champ d'application et les conditions d'exercice du droit d'accès à l'information publique, d'établir des mécanismes d'application et des sanctions éventuelles. L'engagement prévoit également l'aspect important de la popularisation de la loi auprès de la population générale, pour garantir que le droit d'accès à l'information publique soit connu, compris et mis en pratique.

Potentiel de résultats : Substantiel

La mise en place du cadre juridique et institutionnel du droit d'accès à l'information publique est une étape essentielle pour accroître la transparence et, indirectement, pour informer la participation des citoyens et la responsabilité publique.

Actuellement, le Code de Transparence Budgétaire permet aux citoyens sénégalais de demander des informations financières relatives au budget de l'Etat. Au niveau infranational, le Code des collectivités locales²⁰ permet d'adresser des demandes aux maires et aux présidents des conseils départementaux pour obtenir des informations sur les affaires locales. Des

organisations spécialisées ont cherché à sensibiliser la population générale à l'importance de l'accès à l'information au moyen de certaines lois sectorielles et ont ciblé des secteurs spécifiques, comme la santé ou les industries extractives²¹. Malgré ces possibilités, les OSC et les médias rencontrent des difficultés pour accéder aux informations stratégiques sur les finances publiques et les politiques et programmes publics, ce qui complique leur rôle de surveillance. Pour cette raison, le fait de garantir l'accès légal et systématique à l'information est important pour les organisations de la société civile travaillant sur les questions de gouvernance²².

Cet engagement promet d'améliorer considérablement l'accès des citoyens à l'information grâce à l'adoption de la première loi nationale sur l'accès à l'information et à la création d'une autorité publique responsable. En tant que priorité nationale soutenue par les partenaires de développement internationaux²³, l'engagement 1 s'inscrit dans un processus déjà en cours au Sénégal. En décembre 2020, le ministère de la Justice a partagé un projet de loi sur l'accès à l'information avec les acteurs de la société civile²⁴. Selon l'Article 19, le projet de loi prévoyait la création d'une autorité administrative, la Commission Nationale d'Accès à l'Information (CONAI), dotée d'un budget d'Etat dédié.

La société civile a été associée à l'élaboration du projet de loi et y a participé. Par exemple, l'Article 19 a soumis un certain nombre d'observations sur le projet concernant la composition de la CONAI, les restrictions à l'accès à l'information et les procédures de litige²⁵. Au moment de la préparation de cette évaluation, le projet de loi était entré dans le circuit administratif et l'Article 19 n'a pas été informé des dernières modifications et ajustements sur le texte²⁶.

Le chercheur du MEI n'ayant pas pu consulter le projet de loi, il est difficile d'évaluer la qualité de la future loi et de la comparer aux meilleures pratiques internationales. Cependant, l'Article 19 a déclaré que s'engager à adopter une législation sur l'accès à l'information dans le cadre du plan d'action du PGO pourrait être le déclencheur de la consolidation d'une volonté politique de mettre en œuvre l'accès à l'information au Sénégal²⁷. A condition que la loi qui en résulte inclue la contribution de la société civile et institutionnalise le droit à l'information à travers les secteurs et les agences gouvernementales, l'engagement a un potentiel substantiel pour améliorer l'accès à l'information et pour poser les bases fondamentales pour la poursuite d'autres réformes de gouvernement ouvert.

Opportunités, défis et recommandations lors de la mise en œuvre

L'adoption de la législation sur l'accès à l'information bénéficie d'un soutien politique important à l'échelle nationale. Sur le plan institutionnel, la réforme est menée par la Direction de la Promotion de la Bonne Gouvernance qui est le point focal du PGO et bénéficie du soutien des principales organisations de la société civile impliquées dans la transparence et la responsabilité publiques ayant participé aux consultations régionales, ainsi que des partenaires du développement.

En termes de défis, les élections locales de janvier 2022 représentent un défi pour maintenir l'élan et le soutien général à la loi. Une question plus importante est la garantie de ressources pour sa diffusion et sa mise en œuvre. Alors que la Commission nationale pour l'accès à l'information (CONAI) devrait disposer d'un budget dédié, le gouvernement n'a pas précisé le montant du financement, en particulier pour les activités de sensibilisation et de formation. En ce qui concerne la mise en œuvre, la pandémie de la COVID-19 représente un obstacle pour la

disponibilité et la gestion des ressources et s'est avérée, dans de nombreux pays, être un test pour la réponse rapide aux demandes d'accès à l'information²⁸.

Les réformateurs peuvent se référer aux engagements réussis du PGO pour renforcer l'accès à l'information dans la loi et dans la pratique, car il s'agit de l'un des domaines politiques les plus populaires dans les plans d'action du PGO ayant donné de bons résultats²⁹. Par exemple, en 2016, la Tunisie, le Kenya et le Sri Lanka ont promulgué leur loi sur l'accès à l'information. La Tunisie a créé l'Autorité d'Accès à l'Information, qui prévoit un mécanisme de réclamation pour les citoyens dont les demandes d'information sont refusées ou ne sont pas accordées correctement³⁰. Le Kenya a appelé à un certain nombre d'initiatives pour faciliter l'accès à l'information, telles que l'élaboration de politiques globales de gestion des dossiers, la mise en œuvre d'une éducation à l'accès à l'information pour les citoyens et les fonctionnaires, et la création d'un dépôt numérique central pour les dossiers et les données du gouvernement, entre autres³¹. L'engagement du Sri Lanka a posé des jalons concrets, qui garantissent que les demandes de droit à l'information soient traitées dans les six mois suivant l'adoption de la loi, et dictent la nomination et la formation de Commissaires et de Responsables de l'Information³². Le Nigeria a également amélioré les procédures de droit à l'information dans son plan d'action 2019. Plus précisément, leur objectif était de divulguer des informations de manière proactive, d'établir un portail électronique pour les demandes d'information et de rendre obligatoires des rapports annuels sur les taux de demande et de réponse. En outre, ils ont demandé un plus grand nombre d'officiers responsables de la liberté d'information au sein des agences publiques³³.

Lors de la promulgation de sa première loi nationale sur l'accès à l'information, le Sénégal devrait s'inspirer des pays qui respectent les normes les plus élevées reconnues par le classement mondial du droit à l'information³⁴. Pour pleinement profiter de la mise en œuvre de l'engagement 1, le MEI recommande spécifiquement les mesures suivantes :

- **Créer des possibilités de participation de la société civile, des experts et du public** tout au long du processus d'élaboration de la loi sur l'accès à l'information et des règlements ultérieurs.
- **Assurer un budget suffisant** pour la mise en œuvre de la loi et pour garantir l'indépendance et le fonctionnement de la Commission nationale d'accès à l'information (CONAI).
- **Publier de manière proactive les informations clés sur les sites Web gouvernementaux**, dans des formats accessibles. Consulter le public pour déterminer les priorités en matière d'accroissement de la transparence des informations détenues par le gouvernement et réduire la charge de réponse aux demandes.
- **Renforcer la capacité des responsables de l'information à répondre aux demandes** en améliorant la numérisation, la collecte de données et une formation adéquate. Dans le contexte de la pandémie de la COVID-19, garantir des ressources suffisantes pour traiter les demandes d'information.
- **Sensibiliser le public au moyen de formations ciblées aux journalistes et aux organisations de la société civile** sur la manière d'exercer le droit d'accès à l'information par le biais de demandes. **Utiliser divers canaux de diffusion** (comme la presse écrite, la radio et des ateliers) pour atteindre les communautés rurales et marginalisées.

Engagement 3 : Renforcer les pouvoirs de l'Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) (Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) ; Forum Civil)

Pour une description complète de l'engagement 3, voir le plan d'action :

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/08/Senegal_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

Contexte et objectifs

Cet engagement vise à faciliter la collaboration entre le gouvernement et la société civile pour renforcer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption au Sénégal. Plus précisément, les jalons promettent de faire avancer les réformes demandées par la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) du Sénégal pour la période 2020-2024³⁵ et de renforcer les pouvoirs d'exécution de l'Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC). Comme le prévoit l'axe 1 de la stratégie nationale de lutte contre la corruption³⁶, cet engagement vise à renforcer le cadre juridique de la lutte contre la corruption « avec toutes les parties prenantes concernées, y compris la société civile et le secteur privé, dans le cadre d'un processus de large consultation fondé sur des études et des échanges »³⁷.

Cet engagement prévoit de renforcer les pouvoirs de l'Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) par la révision de ses lois et décrets fondateurs. L'OFNAC a été créé en 2012 et enquête sur les cas de corruption et reçoit les déclarations de patrimoine des agents publics dans le cadre de son mandat. Cependant, l'OFNAC n'a actuellement pas la capacité d'assurer le suivi des affaires de corruption après leur transmission aux autorités judiciaires. En outre, le respect de la déclaration de patrimoine par les agents publics reste faible et les agents non conformes ne sont pas sanctionnés. Les étapes 1 et 3 de cet engagement visent à lever ces obstacles aux efforts de lutte contre la corruption de l'OFNAC.

Cet engagement sera réalisé par l'OFNAC et l'association de la société civile Forum Civil et est soutenu par l'Assemblée nationale, la Présidence, les ministères des Finances, de la Justice et de l'Economie, les organismes de contrôle et les autorités locales.

Potentiel de résultats : Substantiel

La corruption continue de compromettre les progrès politiques et économiques du Sénégal. En 2021, le Sénégal a obtenu 43 points sur 100 dans l'indice de perception de la Corruption de Transparency International, ce qui le place au 73^e rang sur les 180 pays évalués³⁸. Cet engagement porte sur la question de la lutte contre la corruption, qui revêt une importance nationale, comme le reconnaît l'Institut africain de la gouvernance (OSC)³⁹ et est soutenu par des agences internationales et des partenaires de développement⁴⁰.

La stratégie nationale anticorruption 2020 vise à renforcer les outils juridiques et institutionnels de lutte contre la corruption au Sénégal. La stratégie s'articule autour de trois axes majeurs : la réforme du cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption, l'amélioration des actions de lutte contre la corruption et de la gouvernance, l'amélioration de la communication et le renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la prévention de la corruption. La stratégie est alignée sur le cadre de développement du gouvernement, le « Plan Sénégal

Emergent », et bénéficie de l'appui et du financement des partenaires internationaux⁴¹. Dans le cadre de ces efforts plus larges, cet engagement vise spécifiquement à adapter ou à introduire une législation concernant les opérations et le mandat de l'OFNAC (étape 1), la protection des dénonciateurs, des témoins et des victimes (étape 2), et les déclarations de patrimoine des fonctionnaires (étape 3).

Le secrétaire permanent de l'OFNAC, Ibrahima Fall, a déclaré que la législation anticorruption serait examinée et adoptée dans le cadre de cet engagement par une approche participative. Il a précisé qu'un comité multidisciplinaire comprenant des membres de la société civile rédigera les textes avant leur transmission au circuit ministériel et législatif. Toutefois, le Secrétaire permanent Fall a également noté qu'un comité interne au gouvernement est déjà mis en place pour proposer un projet de loi modifiant la loi 2012-30 portant création de l'OFNAC. Par ailleurs, un avant-projet de loi portant réforme de la loi sur la déclaration de patrimoine (2014-17) a été validé en interne le 27 octobre 2021. Ces deux textes feront l'objet d'une dernière lecture interne avant d'entrer dans le circuit administratif⁴². Par conséquent, le potentiel de cet engagement à contribuer à des résultats substantiels en matière de gouvernement ouvert dépend en partie du fait que le processus de rédaction de cette législation soit réellement ouvert à la société civile et à la contribution du public.

L'engagement propose des sanctions en cas de non-respect des obligations en matière de déclaration de patrimoine, augmentant ainsi la responsabilité des agents publics. Le secrétaire permanent Fall prévoit que l'accès aux informations sur les déclarations de patrimoine s'améliorera également grâce à cet engagement⁴³. L'OFNAC rend compte chaque année du nombre de déclarations d'entrée et de sortie reçues, qui reste faible par rapport au nombre de déclarations qui devraient être soumises⁴⁴. Si des sanctions sont établies, « elles auront un effet dissuasif sur toute personne qui tenterait de commettre la même infraction, tout en contribuant au contrôle des avoirs »⁴⁵. Globalement, « si des suites sont données aux dossiers d'enquête transmis aux autorités judiciaires compétentes et que la déclaration de patrimoine est rendue effective pour toutes les personnes assujetties, cela aura un impact sur la bonne gouvernance. En effet, la corruption sera régulièrement réprimée par des décisions judiciaires »⁴⁶.

Parallèlement aux réformes juridiques susmentionnées. L'OFNAC a également commencé à diffuser la stratégie nationale de lutte contre la corruption dans toutes les régions du pays. Ce processus de diffusion inclura l'ensemble du cadre juridique anticorruption lorsqu'il sera établi⁴⁷.

Bien que les étapes énumérées dans le texte de l'engagement manquent de spécificité, la recherche du MEI a clarifié que la mise en œuvre de cet engagement promet de renforcer la participation civique dans l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption par la création d'un comité multipartite pour examiner et rédiger la législation. En outre, la législation qui en résultera pourra renforcer la transparence du gouvernement et la responsabilité publique grâce à une meilleure protection des dénonciateurs et à l'application et la divulgation de la déclaration d'actifs. Pour autant que la législation qui en résulte soit pertinente et complète et que des sanctions en cas de non-respect soient adoptées, l'engagement pourrait renforcer considérablement la participation à l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption et la responsabilité publique.

Opportunités, défis et recommandations lors de la mise en œuvre

Cet engagement représente une opportunité pour la société civile de collaborer avec le gouvernement pour améliorer le cadre juridique de la lutte contre la corruption. L'African Governance Institute, une organisation impliquée dans le plan d'action, estime que le gouvernement s'est engagé dans l'approche du gouvernement ouvert⁴⁸. L'intégration de cette réforme préexistante au plan d'action du PGO, assure un soutien au plus haut niveau de l'Etat et la mise en œuvre peut s'inspirer des meilleures pratiques internationales⁴⁹.

Comme pour les autres engagements, les parties prenantes pourraient être confrontées à des défis en termes d'obtention de la volonté politique, car les projets de loi doivent être négociés au parlement. Les élections locales de janvier 2022 offrent l'opportunité de rechercher des alliés anticorruption parmi les dirigeants municipaux nouvellement élus. En outre, l'implication des organisations de la société civile dans le processus de réforme doit être clarifiée, car seul le Forum Civil est cité comme partie prenante dans le texte de l'engagement, alors qu'un « cadre de large consultation » est attendu⁵⁰. Enfin, il sera crucial de garantir le financement de la mise en œuvre et de la diffusion du cadre anticorruption actualisé.

Le Sénégal peut s'inspirer de plusieurs approches consultatives réussies pour renforcer les cadres institutionnels de lutte contre la corruption, telles que la rédaction ouverte et participative de la Stratégie Croate de lutte contre la Corruption (2014)⁵¹. Le Sénégal peut également s'inspirer de la mise en œuvre par l'Albanie de la loi « sur la protection des lanceurs d'alerte » dans son plan d'action 2016⁵². Pour obtenir des résultats significatifs, le MEI recommande que les critères suivants soient respectés lors de la mise en œuvre de cet engagement :

- **Offrir aux experts, à la société civile et aux citoyens la possibilité d'apporter** leur contribution aux projets de lois et de décrets, dès le début et tout au long du processus de rédaction. Faire connaître largement à l'avance les possibilités de contribution du public et lancer des invitations ciblées pour faciliter une large consultation.
- **Assurer la transparence de la procédure** en publiant les projets de loi, les comptes rendus des réunions et consultations multipartites, ainsi que des informations sur la manière dont les contributions du public ont été intégrées dans les textes finaux.
- **Créer une coalition de champions anticorruption** au sein de l'administration, du parlement, des leaders religieux et communautaires, et parmi les représentants locaux nouvellement élus, afin de faciliter l'adoption et la mise en œuvre des lois nouvelles et révisées par la suite.
- **Collaborer avec la société civile pour veiller à ce que des sanctions soient prévues** dans la législation sur la déclaration des avoirs.
- **Entreprendre des activités de communication et de sensibilisation**, notamment par le biais de la presse écrite, de la radio et d'ateliers dans tout le pays, afin de sensibiliser la population et de la soutenir dans ses efforts de lutte contre la corruption.

Engagement 4 : Adhérer à l'Initiative pour la Transparence des Pêches (FiTI) (ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime/Direction des Pêches Maritimes ; Forum Civil)

Pour une description complète de l'engagement 4, voir le plan d'action :

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/08/Senegal_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

Contexte et objectifs

La pêche marine, un secteur stratégique au Sénégal en termes de poids économique et de sécurité alimentaire, est confrontée à de nombreux défis. La surpêche, la pollution et le changement climatique exercent une pression croissante sur les pêcheries marines du pays, qui représentent 80 % des captures totales, 60 % de l'approvisionnement des exportations et plus de 108 000 emplois et moyens de subsistance⁵³.

Le manque de données disponibles et la faible gouvernance du secteur entraînent des pertes économiques pour l'Etat, menacent la stabilité et les emplois, en particulier ceux des petits exploitants, et mettent en péril la durabilité de l'industrie⁵⁴. Dans ce contexte, le président du Sénégal s'est engagé en 2016 à rejoindre l'Initiative Mondiale pour la Transparence des Pêches (FiTI), mais le processus n'est toujours pas abouti. La FiTI est une initiative mondiale volontaire qui aide les pays côtiers à s'engager dans une pêche responsable et durable en renforçant la transparence et la collaboration multipartite⁵⁵. L'engagement avec le FiTI est un processus visant à améliorer progressivement la transparence dans le secteur de la pêche.

Alors que le Sénégal fait déjà partie d'une initiative internationale similaire pour les industries extractives (EITI), cet engagement vise à soutenir la volonté politique, l'implication du secteur privé et de la société civile afin de soumettre la candidature officielle du Sénégal au FiTI⁵⁶. L'engagement comprend des étapes claires et spécifiques dont les principaux objectifs sont la mise en place du groupe multipartite chargé de diriger le processus, la demande d'adhésion au FiTI et la préparation d'un premier plan d'action.

Potentiel de résultats : Modeste

Le manque de transparence et la faiblesse du cadre de gouvernance rendent difficile la gestion durable de la pêche et ouvrent la porte à des pratiques commerciales non éthiques. Par conséquent, il est essentiel d'uniformiser les règles du jeu en mettant les informations à la disposition du public et en formant une large coalition autour de l'amélioration de la gouvernance sectorielle. Si le Sénégal se conforme aux normes de transparence et de coordination multipartite du FiTI au fil du temps, cet engagement pourrait avoir des résultats substantiels en matière de gouvernement ouvert à plus long terme. Pour l'instant, l'adhésion au FiTI est un premier pas modeste vers cet objectif.

La transparence autour du secteur de la pêche au Sénégal est actuellement caractérisée par l'indisponibilité ou l'inexactitude de données essentielles. Plusieurs ministères ne disposent pas de sites Web en libre accès qui devraient fournir des informations pertinentes, complètes et actualisées. Cela pose un sérieux problème en matière de publication des données en temps voulu, comme l'ont signalé le ministère de la Pêche et le coordinateur régional du FiTI⁵⁷. Par exemple, dans une direction, le dernier rapport statistique publié est celui de 2017 et seule une

page du rapport est publiée⁵⁸. Des statistiques importantes font défaut, comme l'état des stocks de poissons et des captures, le nombre de navires de pêche nationaux et étrangers, les paiements effectués à l'Etat par les entreprises de pêche, le nombre d'emplois dans le secteur, le nombre de pêcheurs et de femmes impliqués dans l'industrie, le montant et les bénéficiaires des subventions, etc. Par ailleurs, il existe deux systèmes statistiques officiels publiant des résultats parfois contradictoires. Il n'existe pas de registre complet en ligne des lois et règlements relatifs à la pêche. Ce manque de données crédibles et accessibles affecte la qualité du débat public sur la pêche maritime⁵⁹.

En termes de gestion de la pêche, un nouveau mode de cogestion a été établi et comprend des cadres de consultation entre les autorités publiques et les autres parties prenantes aux niveaux central et local au cours des dernières années. Cependant, les professionnels considèrent que ces cadres ne sont pas pleinement fonctionnels et appellent à un processus de consultation multipartite où le secteur public, les entreprises du secteur privé et la société civile seraient représentés⁶⁰.

De manière prometteuse, certaines réunions ont déjà eu lieu dans le cadre du processus du PGO. En septembre 2021, le FiTI a accueilli un atelier, organisé avec l'association Forum Civil et le ministère de la Justice, pour sensibiliser et partager les expériences de transparence dans la gestion des pêches au Sénégal⁶¹. Cependant, il y a un certain manque de réactivité de la part du ministère en ce qui concerne le dossier FiTI. Il y a également eu une résistance de la part des autorités de la pêche et des lobbies impliqués dans l'octroi des licences de pêche. Les personnes interrogées ont déclaré que « la nomination d'un point focal FiTI au sein de la direction des pêches maritimes n'a pas été en mesure d'établir la communication avec les autorités comme prévu »⁶².

S'engager à rejoindre le FiTI démontre que le gouvernement sénégalais, l'industrie de la pêche et les organisations de la société civile reconnaissent en quoi l'amélioration de la transparence et de l'inclusivité sera bénéfique à leurs intérêts. A plus long terme, le gouvernement pourrait gagner la confiance du public en démontrant un engagement clair en faveur d'une pêche responsable, ce qui peut à son tour améliorer les contrats, le commerce et les investissements. Les entreprises de pêche commerciale peuvent bénéficier d'une meilleure réputation et d'un terrain de jeu équitable où toutes les entreprises fournissent des informations similaires. Les petits pêcheurs pourraient voir leur contribution à la sécurité alimentaire et au développement du pays reconnue et bénéficier d'un environnement équitable pour opérer. Enfin, la société civile pourrait améliorer sa compréhension de ce secteur et accroître sa capacité à demander des comptes au gouvernement et aux entreprises⁶³.

La principale étape de cet engagement PGO est l'adhésion du Sénégal à la FiTI et, bien que cela ne soit pas explicitement mentionné dans le texte, mais reconnu par le coordinateur régional de la FiTI et le ministère de la Pêche, l'engagement ouvre la voie au respect des normes de la FiTI⁶⁴. Les représentants du gouvernement et du FiTI interrogés considèrent que l'adhésion au FiTI est une étape nécessaire pour « améliorer la gouvernance et la transparence dans le secteur de la pêche, faciliter la surveillance et le contrôle par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, contribuer à la gestion durable de la pêche, vulgariser les efforts notables du gouvernement en matière de gestion durable de la pêche et d'appui aux professionnels de la pêche, réduire les conflits sociaux dans le secteur et renforcer la confiance et la coopération entre les différents acteurs dans la gestion concertée des ressources halieutiques, renforcer

l'attractivité du secteur pour les bailleurs de fonds et les investisseurs, soutenir les efforts de l'Etat dans la lutte contre la pêche non déclarée et non réglementée ainsi que la corruption »⁶⁵.

La création d'un groupe national multipartite (GNM) du FiTI promet d'accroître la participation civique à l'élaboration de la politique de la pêche. Le NMSG réunirait un nombre égal de représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile pour mener des consultations avec les parties prenantes et rédiger des actes organisationnels et opérationnels. Par conséquent, la mise en œuvre complète de cet engagement amorce un processus continu visant à améliorer la transparence et la participation dans le secteur de la pêche maritime. A plus long terme, l'adhésion du Sénégal au FiTI et le respect ultérieur des normes de transparence promettent d'augmenter de manière significative l'accès du public à l'information dans le secteur de la pêche, la participation civique et la responsabilité dans un domaine économique vital.

Opportunités, défis et recommandations lors de la mise en œuvre

Le ministère de la Pêche est largement soutenue par la société civile et le secteur privé dans ses efforts pour demander l'adhésion à la FiTI. Plus précisément, le ministère bénéficie d'un fort soutien de la part des opérateurs "de la pêche artisanale et industrielle qui désapprouvent l'octroi de licences de pêche aux étrangers" et l'établissement incontrôlé d'usines de farine de poisson" ainsi que des organisations de la société civile, comme l'ont exprimé conjointement le ministère de la Pêche et les représentants du FiTI⁶⁶.

Les professionnels de la pêche se sont regroupés au sein de deux coalitions nationales pour plaider en faveur d'une plus grande transparence ainsi que du respect de l'engagement public du chef de l'Etat d'adhérer au FiTI. L'une des coalitions regroupe la plupart des organisations de pêche artisanale du Sénégal et l'autre s'oppose à l'octroi de nouvelles licences de pêche⁶⁷. Le Forum Civil a été l'un des principaux défenseurs de la transparence de l'industrie de la pêche sein de la société civile. Au niveau international, le Partenariat régional pour la conservation côtière et marine (PRCM) et l'Agence d'aide américaine (USAID) ont montré leur engagement à soutenir le processus FiTI, techniquement et financièrement.

Pour utiliser avec succès la plateforme du PGO dans ses efforts en cours pour mettre en œuvre la norme FiTI, le Sénégal peut s'inspirer de l'engagement des Seychelles sur la transparence de la pêche dans son plan d'action 2019. Le groupe national multipartite et l'autorité de la pêche des Seychelles ont maintenu une communication continue pendant le processus de recherche pour le premier rapport FiTI. Ce retour d'information en temps réel a permis au gouvernement d'améliorer les informations sur la pêche accessibles au public avant même que le rapport ne soit finalisé. En outre, les membres du NMSG ont rencontré des membres du parlement pour discuter des conclusions du rapport, notamment en ce qui concerne les accords de pêche confidentiels et la disponibilité des données sur les stocks de poissons et la surpêche. En conséquence, les efforts des Seychelles ont contribué à une diminution de l'utilisation des accords de pêche confidentiels, à une plus grande disponibilité des informations sur la pêche et à une amélioration du dialogue entre les parties prenantes du secteur⁶⁸.

L'inclusion de cet engagement dans le plan d'action est l'occasion de donner une impulsion et de garantir un engagement politique et institutionnel au plus haut niveau pour l'adhésion à la FiTI. En particulier, il offre l'opportunité de développer des canaux de communication et la confiance entre le point focal FiTI du ministère de la Pêche et les alliés potentiels au sein de la société civile

et du secteur privé. Conscient des opportunités et des défis, et en accord avec les représentants du FiTI et du ministère de la Pêche, le MEI recommande spécifiquement les actions suivantes pour une bonne mise en œuvre de l'engagement :

- **Maintenir la volonté politique et l'engagement avec les deux coalitions nationales d'opérateurs de pêche afin d'obtenir la candidature du Sénégal à l'initiative FiTI** et la mise en place du Secrétariat National de l'initiative FiTI et du groupe multipartite.
- **Mettre en place un système de collecte, de traitement et de publication des données** concernant le secteur de la pêche.
- **Établir un canal permanent pour le dialogue entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé** et garantir la possibilité pour les groupes actuellement en dehors du processus de s'y joindre au moment opportun.
- **Mener des consultations pour assurer un budget FiTI dans le budget d'investissement consolidé.**

Engagement 9 : Promouvoir l'approche du budget participatif au niveau local (ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'Aménagement du Territoire/Direction des Collectivités Locales ; RCTB, CONASUB, COSEF, Réseau des Autorités Locales sur le Budget Participatif, Enda-Ecopop, ONG3D)

Pour une description complète de l'engagement 9, voir le plan d'action :

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/08/Senegal_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

Contexte et objectifs

Alors que le Sénégal a fait des progrès significatifs en matière de transparence budgétaire au cours de la dernière décennie, selon l'enquête sur le budget ouvert, il est nécessaire de renforcer le contrôle budgétaire et la participation des citoyens, qui a été évaluée comme très faible en 2019⁶⁹. Cet engagement vise à renforcer la participation des citoyens aux finances publiques locales.

Le plan d'action du PGO indique que le manque de cadres de consultation est un obstacle à la budgétisation participative. L'engagement vise à étendre l'approche du budget participatif à tout le pays en améliorant la réglementation des cadres de consultation, en mettant en place des groupes de suivi et en renforçant les capacités des gouvernements locaux et des acteurs de la société civile. Il prévoit également la création d'un portail Internet dédié et d'un guide.

L'augmentation de la participation aux processus budgétaires est une priorité du gouvernement, conformément au plan de développement national et au processus de décentralisation en cours, selon le directeur des collectivités locales du ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'Aménagement du Territoire⁷⁰. Le Comité Technique a approuvé l'engagement sous la direction du Réseau des Citoyens pour la Transparence Budgétaire (RCTB)⁷¹ et « reflète absolument les priorités des organisations de la société civile » également⁷².

Potentiel de résultats : Substantiel

Cet engagement recèle un potentiel considérable pour renforcer la participation civique aux processus budgétaires locaux en consolidant le cadre juridique national et les outils de budgétisation participative.

Le Sénégal ne dispose pas de législation à l'échelle nationale sur le budget participatif. Au niveau local, le Code général des Collectivités Territoriales prévoit l'accès des citoyens à l'information et leur participation à la gestion des affaires locales dans une certaine mesure⁷³. Le Code impose aux collectivités locales de tenir un débat d'orientation budgétaire ouvert au public et de voter et publier leurs comptes réels (comptes administratifs)⁷⁴. Toutefois, le code n'exige pas actuellement que les maires offrent des possibilités de participation des citoyens à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des budgets locaux.

Jusqu'à présent, un nombre limité mais croissant de gouvernements locaux à travers le pays ont utilisé la budgétisation participative. Dans un contexte où l'intérêt des partenaires au développement ne cesse de croître, les organisations de la société civile coordonnent et nourrissent un environnement favorable au contrôle citoyen sur la gestion des finances publiques. En 2016, plusieurs organisations telles que CICODEV, ALPHADEV, Action Solidaire International et Enda ECOPOP ont lancé le Réseau Citoyen pour la Transparence Budgétaire (RCTB). Depuis lors, selon le directeur des autorités locales, au moins 40 projets ont été documentés en suivant l'approche proposée par le Programme National de Développement Local et Enda ECOPOP. D'autres rapports indiquent plus de 100 expériences de budget participatif au niveau local, sur 558 « communes » (municipalités) et 46 départements au Sénégal⁷⁵.

Les premières expériences de budgétisation participative au Sénégal ont aidé les gouvernements locaux à collecter des recettes plus importantes provenant des taxes municipales et à augmenter leur budget, en améliorant la confiance entre les citoyens et les autorités. Les citoyens ont constaté un impact sur la manière dont les ressources étaient utilisées dans les services et les investissements en fonction de leurs intérêts et ont eu tendance à réélire les maires ayant introduit la budgétisation participative⁷⁶. Certains des défis généraux associés à la budgétisation participative sont d'inclure les groupes défavorisés ou traditionnellement plus exclus, comme les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les moins instruits, les personnes ayant un handicap, etc. qui pourraient être confrontés à des obstacles plus importants pour participer et pour que leurs priorités soient reflétées. Cependant, selon l'analyse d'ONU Habitat, le budget participatif s'est avéré être un processus globalement positif pour la construction de localités inclusives, « où ceux qui sont traditionnellement marginalisés sortent du cycle de l'exclusion »⁷⁷.

Par conséquent, le principal défi abordé par l'engagement est de savoir comment étendre la pratique de la budgétisation participative pour obtenir des résultats efficaces et durables dans tout le pays. Conformément à l'évaluation initiale du plan d'action, la présidente du COSEF (Conseil Sénégalais des Femmes) a déclaré que le budget participatif n'est pas étendu car « il n'y a aucune obligation légale pour les maires de mettre en place des cadres de concertation. Ceux-ci restent facultatifs »⁷⁸. Elle a expliqué que « c'est un engagement de l'Etat depuis longtemps lié au processus de décentralisation, mais il faut plus d'ambition pour changer l'Article 7 du code des collectivités locales. Là où il est dit que le maire " peut " désigner les membres du cadre de consultation, il faut le remplacer par " doit ". Nous devons formaliser ces cadres de consultation »⁷⁹.

Les cadres de consultation sont des forums de participation des citoyens composés de représentants politiques et de membres de la société civile de tous les secteurs. Ces cadres définissent les priorités pour le budget de la communauté, en interaction avec les élus et le gouvernement local. Les cadres de consultation doivent être officiellement reconnus et établis afin qu'ils ne dépendent pas de la volonté politique⁸⁰. L'engagement fixe des objectifs quantitatifs comme 20 nouveaux cadres de consultation et 10 Groupes de suivi du Budget Local. Plus significativement, il cherche à institutionnaliser le budget participatif en adoptant un décret d'application qui régulariserait la mise en place systématique de ces cadres dans les communes.

Plus largement, un autre obstacle à la budgétisation participative est dû au manque de compréhension du public à l'égard du processus budgétaire et des capacités de suivi de la société civile. L'engagement vise à accroître l'accès aux informations pertinentes⁸¹. Le nouveau portail Internet des collectivités locales à créer « contiendra des données sur le cadre juridique de la décentralisation, partagera des informations sur la capitalisation des expériences et des statistiques sur les finances locales »⁸². La mise en œuvre comprend également des programmes de sensibilisation et de formation sur l'approche de budgétisation participative pour un certain nombre de gouvernements locaux et d'acteurs de la société civile, dispensés en collaboration avec des organisations civiques. Les activités de renforcement des capacités couvriront des sujets tels que « le développement participatif des différents outils de planification (ville et village) », « l'aménagement du territoire et les processus budgétaires », et « des activités de diffusion seront entreprises par le biais d'ateliers » pour 200 personnes et la vulgarisation du guide⁸³.

Pris ensemble, ces objectifs rendent l'engagement pertinent pour les valeurs d'accès à l'information et de participation civique, et avec un potentiel substantiel pour ouvrir le gouvernement. De manière plus significative, l'objectif d'établir un cadre juridique national promet d'aborder l'obstacle principal à l'expansion de la budgétisation participative à travers le Sénégal, qui dépend actuellement de la volonté politique des dirigeants locaux. En outre, la création d'un portail d'information et d'un programme de formation commence à s'attaquer au manque de connaissances budgétaires des citoyens et de compréhension de la budgétisation participative par les fonctionnaires. Par conséquent, avec une forte coalition de réformateurs du gouvernement et de la société civile, l'engagement a un potentiel substantiel pour augmenter la capacité des citoyens à participer à l'élaboration et à influencer les investissements locaux et les services publics.

Opportunités, défis et recommandations lors de la mise en œuvre

Du point de vue de la société civile, l'engagement 9 pourrait renforcer les réalisations passées et engager davantage de municipalités dans la budgétisation participative. Ils perçoivent une volonté politique et s'attendent à ce que l'engagement se traduise effectivement par un changement réglementaire et contribue à un environnement collaboratif pour la budgétisation participative au niveau local. Le président du COSEF prévoit que la réglementation des cadres de consultation peut intégrer la participation civique dans le processus budgétaire au niveau local, à condition que ces cadres deviennent obligatoires⁸⁴. Action Solidaire International et le COSEF ont tous deux souligné que les OSC superviseront la mise en œuvre de cet engagement⁸⁵. L'implication d'organisations expérimentées formant le RCTB par le biais de la sensibilisation et des formations est également une opportunité d'obtenir des résultats concrets.

L'adoption de la modification réglementaire nécessaire constituera probablement le plus grand défi. Le directeur des autorités locales a exprimé qu'« avec les élections qui auront lieu au début de 2022 et les changements attendus dans les équipes locales, les prévisions risquent d'être bouleversées »⁸⁶. Un autre défi mentionné par le président du COSEF est la nécessité de former, non seulement les élus, mais aussi la population à la culture budgétaire afin que les citoyens puissent interagir avec les élus et s'impliquer dans la gestion des affaires locales⁸⁷.

Dans les plans d'action du PGO, la budgétisation participative et, plus largement, l'ouverture fiscale est un domaine populaire qui a donné de bons résultats. Parmi eux, les engagements au niveau local sont particulièrement efficaces : plus d'un quart des engagements locaux en matière d'ouverture fiscale affichent des résultats rapides et solides, et plus de 80 % des engagements locaux en matière de budgétisation participative sont très ambitieux⁸⁸. Le Sénégal peut donc s'inspirer de certains de ces engagements. Par exemple, en 2016, le conseil municipal de Madrid a permis au public d'allouer 100 millions d'euros et de proposer des dépenses potentielles. Les propositions finales ont ensuite été soumises au vote de la population⁸⁹. La Côte d'Ivoire a introduit la budgétisation participative locale dans son premier plan d'action (2016), en pilotant cette approche dans 10 municipalités. Le gouvernement a créé des comités locaux chargés de suivre les projets et budgets communautaires et a offert des possibilités de formation à 350 dirigeants d'organisations de la société civile et de groupes de femmes sur la responsabilité sociale, la budgétisation et la facilitation. Son troisième plan pour 2020-2022 prévoit de créer un décret et un guide de budgétisation participative pour normaliser la participation civique à la formation du budget dans toutes les communes ivoiriennes⁹⁰. De même, l'inclusion par le gouvernement de la société civile dans les séances de validation des orientations budgétaires commence à accroître la participation civique aux processus fiscaux au niveau national. Récemment, le Nigeria (2019)⁹¹, la Tunisie (2018)⁹², Tbilissi (2018)⁹³ et l'Ecosse (2018)⁹⁴ ont pris des engagements relatifs au renforcement de la participation aux budgets locaux.

En gardant à l'esprit ces occasions, ces défis et ces exemples, le MEI recommande spécifiquement de :

- **Veiller à ce que les cadres de consultation soient rendus obligatoires** en modifiant le Code des Autorités Locales.
- **Rechercher activement et inviter des représentants de la société civile à prendre part aux cadres de consultation** ainsi qu'aux groupes de suivi, et s'assurer de la présence de représentants des communautés traditionnellement exclues et marginalisées, tout au long du cycle budgétaire, y compris la planification, l'exécution et le contrôle.
- **Veiller à ce que les activités de renforcement des capacités ciblent également les organisations représentant les groupes qui rencontrent le plus d'obstacles** pour accéder aux espaces participatifs et les influencer, notamment les femmes et les jeunes (en lien et en coordination avec l'engagement 10).
- **Publier une documentation sur les discussions et les décisions prises au cours du cycle budgétaire**, en soulignant précisément la manière dont la contribution de la société civile a été prise en compte et intégrée.
- **Mener une évaluation conjointe par le gouvernement et la société civile** sur les expériences de budget participatif au Sénégal.

- **Utilisez des activités de diffusion et de sensibilisation hors ligne** lors de la diffusion du guide de budgétisation participative pour atteindre les membres des communautés rurales et marginalisées.

¹² L'Accélérateur d'Ouverture Fiscale est un projet développé par le Partenariat international pour le budget (IBP) et l'Initiative Mondiale pour la Transparence Fiscale (GIFT). Il vise à améliorer la transparence et à renforcer la participation du public aux politiques fiscales. Le FOA est soutenu par le Département d'Etat américain et le Fonds Fiduciaire multidonateurs du PGO géré par la Banque mondiale. Voir <https://www.fiscaltransparency.net/foaproject/>

¹³ Direction de la Planification et des Politiques Economiques/ ministère de l'Economie, de la Planification et de la Coopération, réponse écrite au chercheur du MEI, 20 novembre 2021.

¹⁴ Entretien avec Ndèye Fatou Sarr (RADDHO), 12 novembre 2021.

¹⁵ Entretien avec Rokhiatou Gassama, Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), 22 novembre 2021.

¹⁶ En juin 2021, sur 558 communes, seules 15 femmes étaient maires et deux présidentes sur 46 conseils départementaux. Voir « Sénégal : Les femmes à l'assaut des collectivités territoriales – Le temps de l'affirmation », Aliou Diouf, le Soleil, 8 juin 2021. : <https://fr.allafrica.com/stories/202106090382.html>. Sur la parité hommes-femmes dans les élections politiques, voir également « Gender parity in Senegal – A continuing struggle », Marianne Tørraasen, Chr. Michelsen Institute (CMI Insight no. 2), 2017 : <https://www.cmi.no/publications/6230-gender-parity-in-senegal-a-continuing-struggle>

¹⁷ « Sénégal – Rendre effectif le droit d'accès à l'information en l'absence d'une loi spécifique », Sylla Sow (Article 19), dans le Guide des bonnes pratiques, PAGOF, 2019 : https://dataactivist.coop/guide_pagof/documentation/

¹⁸ Concernant les critères d'admissibilité du PGO, le Sénégal a obtenu 3 points sur 4 pour l'accès à l'information, 4/4 pour la Transparence Budgétaire, 3/4 pour la Déclaration des Biens et 3/4 pour l'engagement citoyen. Voir la base de données d'admissibilité PGO 2010-2020 (publiée le 7 juin 2021)

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1PK_bRjYYZrYCLTGWwW0R9Z3qpfcqUgT7WZNyIpld9Y/edit#gid=1406221191

¹⁹ Entretien avec Cheikh Fall Mbaye (DPBG), point focal du PGO, 6 octobre 2021. Réponse écrite de l'Article 19 au chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

²⁰ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 sur le code général des collectivités territoriales :

<http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article10120>

²¹ Par exemple, l'Article 19 a plaidé pour la divulgation d'informations dans le secteur de la santé, sur le thème spécifique de la prévention et de la gestion gratuite de la fistule obstétricale. Elle a aidé les populations cibles à mieux accéder à l'information et à connaître les lois qui régissent certaines pratiques favorisant la fistule. L'association s'est également penchée sur le manque d'information sur les impacts environnementaux des industries extractives. S'appuyant sur le mécanisme de l'ITIE et sur le code minier qui stipule que « les données relatives à la dégradation de l'environnement ne peuvent être considérées comme confidentielles », l'Article 19 a poussé les autorités à rendre publiques les études d'impact environnemental et de faisabilité. Voir « Sénégal – Rendre effectif le droit d'accès à l'information en l'absence d'une loi spécifique », Sylla Sow (Article 19), dans le Guide des bonnes pratiques, PAGOF, 2019.

²² Réponse écrite de l'Article 19 au chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

²³ En juin 2021, l'UNESCO a lancé un appel à propositions pour la réalisation d'une étude sur l'accès à l'information au Sénégal, afin de contribuer à « aider les autorités publiques dans l'opérationnalisation future de la loi sur l'accès à l'information mais aussi à fournir les données pour le reporting de la mise en œuvre des ODD ». Voir <https://fr.unesco.org/news/appele-propositions-conduite-dune-etude-lacces-linformation-au-senegal>

²⁴ « Loi sur l'accès à l'information : Les termes de référence partagés », Le quotidien, 1^{er} décembre 2020 :

<https://lequotidien.sn/loi-sur-lacces-a-linformation-les-termes-de-reference-partages/>.

²⁵ Réponse écrite de l'Article 19 au chercheur du MEI, 5 janvier 2022.

²⁶ « Loi sur l'accès à l'information : le processus est très en avance », Agence de Presse Sénégalaise, 26 août 2021 :

<https://fr.allafrica.com/stories/202108270326.html>

²⁷ Réponse écrite de l'Article 19 au chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

²⁸ Près d'un pays du PGO sur cinq a limité le droit à l'information en réponse à la pandémie de la Covid-19. Voir la fiche d'information sur le droit à l'information du PGO : <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/11/Right-to-Information-fact-sheet.pdf>

²⁹ Fiche d'information sur le droit à l'information du PGO (novembre 2021).

³⁰ Fiche d'information sur le droit à l'information du PGO (novembre 2021).

³¹ Voir <https://www.opengovpartnership.org/members/kenya/commitments/KE0017/>

³² Voir <https://www.opengovpartnership.org/members/sri-lanka/commitments/LK0022/>

³³ Fiche d'information sur le droit à l'information du PGO (novembre 2021).

³⁴ Voir <https://www.rti-rating.org/country-data/scoring/>

³⁵ Voir https://www.ofnac.sn/resources/pdf/SNLCC_2020-2024_web.pdf

³⁶ L'axe 1 sera opérationnalisé par « l'adoption d'une loi spéciale anticorruption prenant en compte l'ensemble des dispositions obligatoires de la CNUCC, notamment le renforcement des mécanismes de prévention et de répression (...) ». La mise à jour du cadre juridique comprendra « la généralisation des codes de déontologie, l'élargissement du champ d'application des déclarations de patrimoine, la prise en compte des conflits d'intérêts, l'intégration de dispositions visant à rendre obligatoires les poursuites en cas de saisine des autorités judiciaires pour des faits de corruption, l'extension des pouvoirs de l'OFNAC (...), la protection des lanceurs d'alerte et des témoins » (SNLCC, p. 53-54).

³⁷ SNLCC, p. 53.

³⁸ Transparency International. Indice de perception de la corruption. 2021. Sénégal.

<https://www.transparency.org/en/countries/senegal>

³⁹ Entretien avec Falilou Mbacke Cissé (Directeur général), Institut Africain de Gouvernance, 26 novembre 2021.

⁴⁰ « En juillet 2021, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) a soutenu la rédaction d'une loi sur la déclaration des avoirs au Sénégal et a organisé un atelier de suivi qui a permis de sensibiliser les parlementaires à cette loi. », Etat de la mise en œuvre des résolutions 8/7, 8/8, 8/11, 8/12 et 8/14 de la Conférence, sur la prévention de la corruption, Rapport du Secrétariat, Conférence des Etats parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, 4 octobre 2021 : https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session9/CAC-COSP-2021-12/V2107379_E.pdf.

⁴¹ Voir https://www.ofnac.sn/resources/pdf/SNLCC_2020-2024_web.pdf

⁴² Réponse écrite de l'OFNAC au chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

⁴³ Réponse écrite de l'OFNAC au chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

⁴⁴ Le rapport d'activité de l'OFNAC de 2018 (dernier publié sur son site Internet) mentionne les données suivantes : 865 personnes ont été considérées comme des assujettis actifs en 2018. Parmi elles, 41 déclarations d'entrée ont été enregistrées et 30 déclarations de sortie. Au 31 décembre 2018, 45 assujettis n'avaient toujours pas effectué leur déclaration d'entrée et 96 déclarations de sortie étaient attendues. Voir https://www.ofnac.sn/resources/pdf/RAPPORT_D%E2%80%99ACTIVITES_2018.pdf.

⁴⁵ Réponse écrite de l'OFNAC au chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

⁴⁶ Réponse écrite de l'OFNAC au chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

⁴⁷ Réponse écrite de l'OFNAC au chercheur du MEI, 18 novembre 2021.

⁴⁸ Entretien avec Falilou Mbacke Cissé (Directeur général), Institut Africain de Gouvernance, 26 novembre 2021.

⁴⁹ Entretien avec Falilou Mbacke Cissé (Directeur général), Institut Africain de Gouvernance, 26 novembre 2021.

⁵⁰ SNLCC, p. 54.

⁵¹ Voir l'engagement de la Croatie en 2014 sur <https://www.opengovpartnership.org/members/croatia/commitments/HR0022/>

⁵² Plan d'action national du PGO de l'Albanie 2016-2018, mise en œuvre de la loi « sur la protection des lanceurs d'alerte ».

Engagement : <https://www.opengovpartnership.org/members/albania/commitments/AL0052/>

⁵³ <https://www.fiti.global/senegal>

⁵⁴ Plan d'action du PGO du Sénégal 2021-2023, engagement 4, p. 22 et page Web de FITI Sénégal : <https://www.fiti.global/senegal>.

⁵⁵ « Le Programme du Gouvernement Ouvert rejoint le conseil international du FiTi », site Web du FiTi, 4 octobre 2021 :

<https://www.fiti.global/open-government-partnership-joins-international-board-of-fiti>

⁵⁶ Le Sénégal s'est engagé publiquement à rejoindre le FiTi en février 2016 à Nouakchott, selon Mansor Ndour (FiTi) et Chérif Sambou (ministère de la Pêche), réponse écrite au chercheur du MEI, 16 novembre 2021.

⁵⁷ Initiative pour la Transparence des Pêches et ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime, réponse écrite conjointe au chercheur du MEI, 16 novembre 2021.

⁵⁸ Voir <http://www.dpm.gouv.sn/category/rapport-statistique>.

⁵⁹ Initiative pour la Transparence des Pêches et ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime, réponse écrite conjointe au chercheur du MEI, 16 novembre 2021.

⁶⁰ Initiative pour la Transparence des Pêches et ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime, réponse écrite conjointe au chercheur du MEI, 16 novembre 2021.

⁶¹ Voir <https://www.fiti.global/fiti-hosts-workshop-on-ogp-implementation-in-senegal>

⁶² Initiative pour la Transparence des Pêches et ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime, réponse écrite conjointe au chercheur du MEI, 16 novembre 2021.

⁶³ Voir <https://www.fiti.global/benefits>

⁶⁴ Initiative pour la Transparence des Pêches et ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime, réponse écrite conjointe au chercheur du MEI, 16 novembre 2021.

⁶⁵ Initiative pour la Transparence des Pêches et ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime, réponse écrite conjointe au chercheur du MEI, 16 novembre 2021.

⁶⁶ Initiative pour la Transparence des Pêches et ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime, réponse écrite conjointe au chercheur du MEI, 16 novembre 2021.

⁶⁷ Initiative pour la Transparence des Pêches et ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime, réponse écrite conjointe au chercheur du MEI, 16 novembre 2021. Ils ont également noté que malgré un soutien important à la transparence de la part des professionnels, certaines organisations telles que le CAPS (Collectif des Acteurs de la Pêche), proche du ministre de la Pêche, n'ont pas montré d'intérêt pour le FITI.

⁶⁸ « Transparence dans le secteur de la pêche : Une voie claire pour les Seychelles », Bertrand Belle et Sven Biermann, blog du Partenariat pour un gouvernement ouvert, 20 avril 2020 : <https://www.opengovpartnership.org/stories/transparency-in-fisheries-a-clear-way-ahead-for-seychelles/> ; Mécanisme d'Evaluation Indépendant. Rapport sur les résultats transitoires 2019-2021 des Seychelles. Publication à venir.

⁶⁹ En termes de transparence, le Sénégal a progressé de 10 points (sur 100) en 2011 à 46 points en 2019 dans l'indice du budget ouvert, juste au-dessus de la moyenne mondiale. Cependant, ces résultats soulignent également l'importance de renforcer le contrôle budgétaire et surtout la participation citoyenne, pour laquelle le pays a obtenu 0 point sur 100.

⁷⁰ Fatou Bintou, directrice des Collectivités Territoriales, réponse écrite au chercheur du MEI, 17 novembre 2021.

⁷¹ Le Réseau Citoyen pour la Transparence Budgétaire (RCTB) est une initiative collective de quatre organisations de la société civile « ayant pour mission de contribuer à l'amélioration de la transparence et de la participation citoyenne dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des budgets publics au Sénégal, afin qu'ils répondent aux besoins fondamentaux des citoyens, avec une attention particulière aux plus vulnérables ». Voir « Le Sénégal et l'ODD 16 : quels sont les résultats après 5 ans ? », Enda ECOPOP, juin 2021, p. 27 : https://oidp-afrique.org/oidpdisque/2021/11/SENEGAL-and-SDG16-JUNE-2021-en-us_Vu.pdf

⁷² Action Solidaire International (ASI), réponse écrite au chercheur du MEI, 9 novembre 2021.

⁷³ Entretien avec Rokhiatou Gassama, Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), 22 novembre 2021.

⁷⁴ Plan d'action national du PGO du Sénégal 2021-2023

⁷⁵ Un rapport récent d'Enda ECOPOP indique que l'approche du budget participatif a touché plus de 105 collectivités locales dans tout le pays, tandis que l'Atlas mondial du budget participatif, soutenu par la Banque mondiale, fait référence à 123 processus de budgétisation participative, tous au niveau local. Sur les expériences de budgétisation participative, voir « Le Sénégal et l'ODD 16 : quels sont les résultats après 5 ans ? », Enda ECOPOP, juin 2021 et l'Atlas mondial du budget participatif (<https://www.pbatlas.net/senegal.html>).

⁷⁶ « La budgétisation participative au Sénégal : Entretien avec Mamadou Bachir Kanouté », Institut de recherche sur l'Afrique, 5 février 2015 : <https://www.africaresearchinstitute.org/newsite/blog/participatory-budgeting-senegal/>

⁷⁷ *La budgétisation participative en Afrique : Un compagnon de formation avec des cas d'Afrique orientale et australe, Volume I, Programme des Nations Unies pour les établissements humains* (ONU-Habitat) et le Partenariat pour le développement municipal en Afrique orientale et australe, 2008, p. 11-12.

⁷⁸ Entretien avec Rokhiatou Gassama, Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), 22 novembre 2021.

⁷⁹ Entretien avec Rokhiatou Gassama, Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), 22 novembre 2021. « Afin de garantir une bonne participation des populations à la gestion des affaires publiques, l'organe exécutif local peut instituer, au sein de la collectivité locale, un cadre de consultation (...)", Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 sur le code général des collectivités territoriales, livre Ier, section 2. – Participation des citoyens, art. 7. : <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article10120>

⁸⁰ Entretien avec Rokhiatou Gassama, Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), 22 novembre 2021.

⁸¹ Fatou Bintou, directrice des autorités locales, réponse écrite au chercheur du MEI, 17 novembre 2021.

⁸² Fatou Bintou, directrice des autorités locales, réponse écrite au chercheur du MEI, 17 novembre 2021.

⁸³ Fatou Bintou, directrice des autorités locales, réponse écrite au chercheur du MEI, 17 novembre 2021.

⁸⁴ Entretien avec Rokhiatou Gassama, Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), 22 novembre 2021.

⁸⁵ Action Solidaire International (ASI), réponse écrite au chercheur du MEI, 9 novembre 2021. Entretien avec Rokhiatou Gassama, Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), 22 novembre 2021.

⁸⁶ Fatou Bintou, directrice des autorités locales, réponse écrite au chercheur du MEI, 17 novembre 2021.

⁸⁷ Entretien avec Rokhiatou Gassama, Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), 22 novembre 2021.

⁸⁸ Fiche d'information sur l'ouverture fiscale du PGO, mai 2019 : <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Fiscal-Openness-Fact-Sheet-May-2019.pdf>

⁸⁹ Fiche d'information sur l'ouverture fiscale du PGO, mai 2019 :

⁹⁰ Plan d'action du PGO de la Côte d'Ivoire 2020-2022 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/cote-divoire-action-plan-2020-2022/> .

⁹¹ Plan d'action du PGO du Nigeria 2019-2022, engagement de budgétisation participative : <https://www.opengovpartnership.org/members/nigeria/commitments/NG0015/> .

⁹² Plan d'action du PGO de la Tunisie 2018-2020, engagement de budgétisation participative : <https://www.opengovpartnership.org/members/tunisia/commitments/TN0044/> .

⁹³ Plan d'action du PGO de Tbilissi 2018-2020, engagement de budgétisation participative : <https://www.opengovpartnership.org/members/tbilisi-georgia/commitments/TBI0007/> .

⁹⁴ Plan d'action du PGO de l'Ecosse 2018-2020 : https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Scotland_Action-Plan_2018-2020.pdf . « En 2017, les autorités locales écossaises et le gouvernement écossais ont travaillé ensemble pour développer et convenir d'un cadre dans lequel au moins 1 % des budgets des

gouvernements locaux seront soumis à la budgétisation participative d'ici la fin de 2021 », voir :
<https://www.gov.scot/policies/community-empowerment/participatory-budgeting/> .

Section III. Méthodologie et indicateurs du MEI

L'objectif de cet examen n'est pas une évaluation comme les anciens rapports du MEI. Il s'agit d'un examen technique rapide et indépendant des caractéristiques du plan d'action, ainsi que des points forts et des défis identifiés par le MEI, afin de contribuer à un processus de mise en œuvre plus solide. Cette approche permet au MEI de mettre en évidence les engagements les plus forts et les plus prometteurs du plan d'action sur la base d'une évaluation de l'engagement par rapport aux indicateurs clés du MEI, en particulier les engagements ayant le plus fort potentiel de résultats, la priorité de l'engagement pour les parties prenantes du pays et les priorités dans le contexte national du gouvernement ouvert.

Le MEI suit un processus de filtrage et de regroupement pour déterminer les réformes ou les engagements qu'il identifie comme étant prometteurs :

Etape 1 : déterminer ce qui est révisable et ce qui ne l'est pas en se basant sur la vérifiabilité de l'engagement tel qu'il est écrit dans le plan d'action.

Etape 2 : déterminer si l'engagement a une optique de gouvernement ouvert. Est-il pertinent pour les valeurs du PGO ?

Etape 3 : Les engagements vérifiables qui ont une optique de gouvernement ouvert sont examinés afin d'identifier si certains engagements doivent être regroupés. Les engagements qui ont un objectif politique commun ou qui contribuent à la même réforme ou au même problème politique doivent être regroupés et leur "potentiel de résultats" doit être examiné dans son ensemble. Le processus de regroupement est mené par le personnel du MEI, en suivant les étapes ci-dessous :

- a. Déterminer les thèmes principaux. Ils peuvent être tels qu'énoncés dans le plan d'action ou, si le plan d'action n'est pas déjà regroupé par thèmes, le personnel du MEI peut utiliser comme référence le marquage thématique du PGO.
- b. Examiner les objectifs des engagements afin d'identifier les engagements qui traitent de la même question politique ou contribuent à la même politique plus large ou à la même réforme du gouvernement.
- c. Organisez les engagements par groupes, si nécessaire. Les engagements peuvent déjà être organisés dans le plan d'action sous des réformes politiques ou gouvernementales spécifiques ou peuvent être autonomes et donc non regroupés.

Etape 4 : évaluer le potentiel de résultats de l'engagement groupé ou autonome.

Le processus de filtrage est un processus interne et les données relatives aux engagements individuels sont disponibles à l'annexe I ci-dessous. En outre, au cours du processus de révision interne de ce produit, le MEI vérifie l'exactitude des résultats et recueille d'autres contributions par le biais de la révision par les pairs, du retour d'information de l'unité de soutien du PGO si nécessaire, des entretiens et de la validation avec les parties prenantes nationales, et de la signature du panel d'experts internationaux (IEP) du MEI.

Comme décrit dans le processus de filtrage ci-dessus, le MEI s'appuie sur **trois indicateurs clés** pour cet examen :

I. Vérifiabilité

- « Oui » : Suffisamment précis pour être examiné. Tels qu'ils sont rédigés dans le plan d'action, les objectifs énoncés et les actions proposées sont suffisamment clairs et comprennent des activités objectivement vérifiables pour évaluer la mise en œuvre.
- « Non » : Pas assez précis pour être examiné. Tels qu'ils sont rédigés dans le plan d'action, les objectifs énoncés et les actions proposées manquent de clarté et n'incluent pas d'activités vérifiables explicites pour évaluer la mise en œuvre.

* Les engagements qui ne sont pas vérifiables seront considérés comme « non révisables », et aucune évaluation supplémentaire ne sera effectuée.

II. A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? (Pertinent)

Cet indicateur détermine si l'engagement est lié aux valeurs de gouvernement ouvert que sont la transparence, la participation civique ou la responsabilité publique, telles que définies par la Déclaration de Gouvernement Ouvert et les Articles de gouvernance du PGO, et en répondant aux questions directrices ci-dessous. Sur la base d'une lecture attentive du texte de l'engagement, le MEI détermine d'abord si l'engagement a une optique de gouvernement ouvert :

- **Oui/Non** : L'engagement vise-t-il à rendre un domaine politique, des institutions ou un processus décisionnel plus transparent, participatif ou responsable vis-à-vis du public ?

Le MEI utilise les valeurs du PGO telles que définies dans les statuts de gouvernance. En outre, les questions suivantes pour chaque valeur du PGO peuvent être utilisées comme référence pour identifier l'optique spécifique du gouvernement ouvert dans l'analyse de l'engagement :

- **Transparence** : Le gouvernement va-t-il divulguer davantage d'informations, améliorer les cadres juridiques ou institutionnels pour garantir le droit à l'information, améliorer la qualité des informations divulguées au public, ou améliorer la transparence des processus décisionnels ou des institutions gouvernementales ?
- **Participation civique** : Le gouvernement créera-t-il ou améliorera-t-il les opportunités, les processus ou les mécanismes permettant au public d'informer ou d'influencer les décisions ? Le gouvernement va-t-il créer, permettre ou améliorer des mécanismes de participation pour les minorités ou les groupes sous-représentés ? Le gouvernement créera-t-il un environnement juridique garantissant les libertés de réunion, d'association et de protestation pacifique ?
- **Responsabilité publique** : Le gouvernement créera-t-il ou améliorera-t-il les possibilités de tenir les fonctionnaires responsables de leurs actions ? Le gouvernement mettra-t-il en place un cadre juridique, politique ou institutionnel pour encourager la responsabilité des fonctionnaires ?

III. Potentiel de résultats

Anciennement connu sous le nom d'indicateur d'« impact potentiel », il a été ajusté en tenant compte du retour d'information du processus d'actualisation du MEI avec la communauté du PGO. Avec la nouvelle orientation stratégique axée sur les résultats des produits du MEI, cet indicateur a été modifié de sorte que, dans ce premier examen, il présente les résultats et le potentiel attendus qui seront vérifiés ultérieurement dans le rapport sur les résultats du MEI, après la mise en œuvre. Compte tenu de l'objectif de cet examen du plan d'action, l'évaluation

du « potentiel de résultats » n'est qu'une première indication de la possibilité pour l'engagement de produire des résultats significatifs sur la base de son articulation dans le plan d'action par rapport à la situation actuelle dans le domaine politique concerné.

L'échelle de l'indicateur est définie comme suit :

- **Pas clair** : l'engagement vise à poursuivre les pratiques en cours conformément à la législation, aux exigences ou aux politiques existantes, sans indication de la valeur ajoutée ou de l'approche améliorée du gouvernement ouvert par rapport aux pratiques existantes.
- **Modeste** : une initiative positive mais isolée ou des changements dans les processus, les pratiques ou les politiques. Engagements qui ne génèrent pas de changements contraignants ou institutionnalisés au sein du gouvernement ou des institutions qui régissent un domaine politique. Par exemple, des outils comme des sites Internet ou la publication de données, des formations, des projets pilotes...
- **Substantiel** : un changement possible des règles du jeu (ou la création de nouvelles règles), des pratiques, des politiques ou des institutions qui régissent un domaine politique, le secteur public et/ou la relation entre les citoyens et l'Etat. L'engagement génère des changements contraignants et institutionnalisés au sein du gouvernement.

Cette étude a été préparée par le MEI en collaboration avec Ana Revuelta et supervisée par le groupe d'experts internationaux (GEI) du MEI. Les membres actuels de l'IEP sont les suivants

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Pour plus d'informations sur le MEI, veuillez vous référer à la section « A propos du MEI » du site Web du PGO disponible [ici](#).

Annexe I. Données par engagement¹

Engagement 1 : Adopter la loi sur l'accès à l'information et les lois subséquentes
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Oui • Potentiel de résultats : Substantiel
Engagement 2 : Renforcer les mécanismes de transparence budgétaire
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Oui • Potentiel de résultats : Modeste
Engagement 3 : Renforcer les pouvoirs de l'Office National de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC)
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Oui • Potentiel de résultats : Substantiel
Engagement 4 : Engagement en faveur de l'Initiative pour la Transparence dans le secteur de la Pêche (FITI)
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Oui • Potentiel de résultats : Modeste
Engagement 5 : Améliorer l'accueil des usagers des services publics
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Non • Potentiel de résultats : Pas clair
Engagement 6 : Dématérialiser dix procédures administratives
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Oui • Potentiel de résultats : Modeste
Engagement 7 : Améliorer l'accès des personnes handicapées aux services sociaux de base
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Non • Potentiel de résultats : Pas clair

¹ Notes éditoriales :

1. Pour les engagements groupés : l'évaluation du potentiel de résultats est effectuée au niveau du groupe, plutôt qu'au niveau des engagements individuels.
2. Les titres courts des engagements peuvent avoir été modifiés par souci de concision. Pour le texte complet des engagements, veuillez consulter le plan d'action national de la Côte d'Ivoire 2020-2022 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/cote-divoire-action-plan-2020-2022/>

Engagement 8 : Renforcer les mécanismes locaux d'accès à la justice
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Non • Potentiel de résultats : Pas clair
Engagement 9 : Promouvoir l'approche du budget participatif au niveau local
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Oui • Potentiel de résultats : Substantiel
Engagement 10 : Renforcer la participation des femmes et des jeunes aux organes de décision
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Oui • Potentiel de résultats : Modeste
Engagement 11 : Renforcer la participation à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique environnementale
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Oui • Potentiel de résultats : Modeste
Engagement 12 : Renforcer la participation des citoyens à la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques
• Vérifiable : Oui • A-t-il un objectif de gouvernement ouvert ? Oui • Potentiel de résultats : Modeste

Annexe 2 : Exigences minimales pour agir selon le processus du PGO

Selon la politique d'examen des procédures du PGO, lors du développement d'un plan d'action, les pays participants au PGO doivent atteindre le niveau d'influence publique « Impliquer » selon l'évaluation du processus de co-crédation par le MEI.

Pour déterminer si un pays se situe dans la catégorie « "impliquer » du spectre, le MEI évalue différents éléments des normes de participation et de co-crédation du PGO. Le MEI évaluera si le pays s'est conformé aux aspects suivants des normes pendant le développement du plan d'action, qui constituent le seuil minimum :

1. **Un forum existe** : il existe un forum pour superviser le processus du PGO.
2. **Le forum est multipartite** : Le gouvernement et la société civile y participent.
3. **Réponse raisonnée** : Le gouvernement ou le forum multipartite documente ou est en mesure de démontrer comment il a fourni un retour d'information pendant le processus de co-crédation. Cela peut inclure un résumé des principales catégories et/ou thèmes proposés pour inclusion, modification ou rejet.

Le tableau ci-dessous résume l'évaluation par le MEI des trois normes qui s'appliquent aux fins de l'examen procédural. L'objectif de ce résumé est de vérifier la conformité aux exigences minimales de l'examen de la procédure, et il ne s'agit pas d'une évaluation complète de la performance des normes de co-crédation et de participation du PGO. Une évaluation complète de la co-crédation et de la participation tout au long du cycle du PGO sera fournie dans le rapport des résultats.

Tableau 2. Résumé des exigences minimales pour agir selon le processus du PGO

<i>Norme du PGO</i>	<i>La norme a-t-elle été respectée ?</i>
Un forum existe. Le Comité Technique national fait office de comité directeur et comprend 18 membres, avec un nombre égal de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux. Un forum multipartite plus large est également en cours de création ⁹⁵ .	Vert
Le forum est multipartite. Le Comité Technique est composé de 9 représentants du gouvernement et de 9 représentants des organisations de la société civile ⁹⁶ .	Vert
Le gouvernement a fourni une réponse motivée sur la manière dont les commentaires du public ont été utilisés	Vert

pour élaborer le plan d'action. Le Comité Technique a tenu des réunions régulières. Les rapports correspondants (non accessibles au public) montrent que le plan d'action a été élaboré dans le cadre d'une approche collaborative. Les engagements inclus dans le plan d'action correspondent aux priorités issues des consultations régionales, organisées avec une représentation égale du gouvernement et de la société civile. Les défis préidentifiés qui n'ont pas été inclus dans le plan d'action ont reçu une réponse motivée⁹⁷.

⁹⁵ La structure de gouvernance est décrite dans le Plan d'action national du PGO, p. 43 de la version anglaise. Le chercheur du MEI a reçu la liste des organisations composant le Comité Technique National, y compris les détails de contact. Cheikh Fall Mbaye (DPBG), point focal du PGO, a expliqué lors d'un entretien avec le chercheur du MEI le 6 octobre 2021 qu'un forum multipartite plus large est en cours de formation. Il comprendra tous les ministères, des représentants du secteur privé et de la société civile. Le comité technique doit définir le nombre de membres, le rôle et le fonctionnement opérationnel du forum.

⁹⁶ Entretien avec Cheikh Fall Mbaye (DPBG), point focal du PGO, 6 octobre 2021.

⁹⁷ Le chercheur du MEI a reçu les rapports de l'atelier de consolidation des consultations régionales (janvier 2021), de l'atelier de convergence et de rédaction (avril 2021) et la liste des participants à l'atelier de validation (juillet 2021), ainsi qu'un rapport de la consultation citoyenne dans la région de Diourbel. De plus, le chercheur du MEI a consulté les rapports des réunions de travail tenues par le Comité Technique du 4 février 2021 et du 4 juin 2021.