

Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) : Rapport sur les résultats transitoires du Luxembourg 2019-2021

Ce rapport a été préparé en collaboration avec Soledad Gattoni, chercheuse indépendante.

Table des matières

I. Introduction	2
II. Mise en œuvre du plan d'action	3
2.1. Faits saillants et résultats	3
2.2. Incidence de la pandémie de COVID-19 sur la mise en œuvre	3
2.3. Résultats préliminaires	5
2.4. Mise en œuvre des engagements	7
III. Processus multipartite	13
3.1 Processus multipartite dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action	13
3.2 Aperçu des progrès réalisés par le Luxembourg durant la mise en œuvre du plan d'action	15
IV. Méthodologie et sources	17
Annexe I. Indicateurs du MEI	18

I. Introduction

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) est un partenariat mondial qui rassemble des réformateurs gouvernementaux et des dirigeants de la société civile pour créer des plans d'action qui rendent les gouvernements plus inclusifs, réactifs et responsables. Les engagements pris dans le cadre du plan d'action peuvent s'appuyer sur les efforts existants, mettre au point de nouvelles étapes pour achever les réformes en cours ou amorcer une action dans un domaine entièrement nouveau. Le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) contrôle tous les plans d'action pour s'assurer que les gouvernements respectent leurs engagements. La société civile et les leaders du gouvernement se tournent vers les évaluations afin de réfléchir à leurs propres progrès et déterminer si les actions ont eu un impact sur la vie des gens.

Le MEI s'est associé à Soledad Gattoni pour réaliser cette évaluation. Le MEI vise à alimenter le dialogue en cours sur le développement et la mise en œuvre des engagements futurs. Pour une description complète de la méthodologie du MEI, veuillez consulter le <https://www.opengovpartnership.org/fr/about/independent-reporting-mechanism>.

Ce rapport couvre la mise en œuvre du premier plan d'action du Luxembourg pour la période 2019-2021. En 2021, le MEI applique une nouvelle approche à son processus de recherche et à la portée de ses rapports sur les plans d'action, approuvée dans le cadre de l'actualisation du MEI¹. Le MEI a adapté ses rapports de mise en œuvre pour les plans d'action 2018-2020 en fonction du processus de transition vers les nouveaux produits du MEI et pour permettre au MEI d'ajuster son flux de travail à la lumière des effets de la pandémie de COVID-19 sur les processus nationaux du PGO.

¹ Pour en savoir plus, consultez <https://www.opengovpartnership.org/fr/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

II. Mise en œuvre du plan d'action

Le rapport sur les résultats transitoires du MEI évalue le statut des engagements du plan d'action et les résultats de leur mise en œuvre à la fin du cycle du plan d'action. On n'y réévalue pas les indicateurs de vérifiabilité, de pertinence ou d'impact potentiel. Ces trois indicateurs sont évalués dans les rapports de conception du MEI. Pour en savoir plus sur chacun, voir l'annexe I.

2.1. Faits saillants et résultats

Le premier plan d'action du Luxembourg comportait six engagements portant sur l'ouverture des données et de l'administration, l'accès à l'information sur les mesures nationales de lutte contre le changement climatique, la création d'un pôle européen CivicTech et d'une plateforme pour la société civile et les défenseurs des droits humains. Les engagements sont conformes au troisième plan national pour le développement durable du Luxembourg et suivent la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) de l'agenda 2030¹. Deux engagements reflétaient directement les propositions de la société civile (l'engagement 5 sur la création d'un pôle CivicTech et l'engagement 6 sur l'aide aux défenseurs des droits humains). Cependant, la plupart des engagements reflètent des initiatives existantes axées sur le renforcement des capacités internes de l'administration publique.

Le point de contact du Luxembourg auprès du PGO et les parties prenantes non gouvernementales contactées par le MEI se sont montrés pour la plupart peu réactifs et n'ont signalé aucune avancée dans la mise en œuvre des engagements. Le MEI a pu établir que trois engagements (engagements 3, 4 et 6) ont fait l'objet d'une mise en œuvre limitée. Le MEI n'a pas été en mesure d'établir le degré de mise en œuvre de l'engagement 1, tandis que l'engagement 2 était en grande partie achevé avant le début officiel de la période du plan d'action. L'engagement 5, relatif à la création d'un pôle CivicTech, a été largement mis en œuvre. Les discussions entourant le pôle ont permis de maintenir l'engagement des parties prenantes de la société civile dans le processus du PGO. Les éléments de preuve n'étaient pas suffisants pour que le MEI détermine si certains engagements ont donné lieu à des résultats préliminaires ou à des changements dans les pratiques gouvernementales.

Peu de temps après le dépôt du premier plan en août 2019, la responsabilité pour le suivi du processus PGO est passée du ministère des Affaires étrangères et européennes au Service Information et Presse (MAEE) du ministère d'État. Le MAEE a réuni des représentants des ministères de tutelle, de la société civile et du monde universitaire pour co-crée le plan d'action. Cependant, le ministère d'État n'a organisé aucune consultation pendant la mise en œuvre, de sorte que le niveau d'engagement des parties prenantes a fortement diminué. Le Luxembourg n'a établi ni forum multipartite (FMP) pour superviser le processus du PGO ni référentiel en ligne pour suivre les progrès des engagements.

2.2. Incidence de la pandémie de COVID-19 sur la mise en œuvre

Comptant plus de 87 000 cas positifs à ce jour (décembre 2021), malgré une vaccination complète de 42,7 % de la population luxembourgeoise², la pandémie de COVID-19 a gravement affecté la mise en œuvre des politiques publiques au pays, plusieurs projets et projets de loi ayant été reportés. La pandémie a sérieusement mis à l'épreuve la capacité du pays à assurer l'accès à l'information publique pertinente et en temps voulu. Selon Reporters sans frontières, obtenir des données et de l'information sur la réponse gouvernementale au virus s'est avéré difficile, du moins au début de la pandémie³.

L'absence générale de réponse des fonctionnaires et des organisations de la société civile (OSC) rend difficile l'évaluation de l'impact réel de la pandémie sur les priorités du PGO dans le pays. Il n'y a que des preuves d'un impact direct sur la mise en œuvre des engagements 2 et 6. Pour l'engagement 2, les éditions 2020 et 2021 du hackathon Game of Code (jalon 1) ont été organisées en ligne, et le portail de données ouvertes (jalon 2) a intégré des données et des visualisations sur l'évolution de la pandémie au Luxembourg. Pour l'engagement 6, comme l'a signalé l'ancien point de contact, la pandémie a limité la participation des représentants des OSC initialement engagés dans le cadre de cet engagement⁴. Les recherches documentaires montrent que de nombreuses autres activités ont perdu leur élan après mars 2020. Cependant, une enquête plus poussée de la part des parties prenantes du gouvernement et des OSC pourrait aider à éclairer les causes réelles et la relation entre le ralentissement et la pandémie.

¹ Partenariat pour un Gouvernement Ouvert Plan d'action national du Luxembourg 2019-2021, <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/luxembourg-design-report-2019-2021/>.

² Gouvernement du Luxembourg, Coronavirus, <https://covid19.public.lu/fr.html>.

³ Reporters sans frontières, Luxembourg 2022, <https://rsf.org/fr/luxembourg>

⁴ Échange de courriels entre la chercheuse du MEI et Luc Dockendorf, 22-25 novembre 2021.

2.3. Résultats préliminaires

Le MEI reconnaît qu'il est possible que les résultats ne soient pas visibles dans les deux ans du plan d'action et qu'un niveau minimum d'achèvement est nécessaire pour évaluer les résultats préliminaires. Pour les besoins du rapport sur les résultats transitoires, le MEI utilise l'indicateur « Cela a-t-il ouvert le gouvernement ? » pour souligner les résultats préliminaires basés sur les changements de pratiques gouvernementales dans les domaines relatifs aux valeurs du PGO. À l'avenir, les rapports de résultats du MEI n'utiliseront plus cet indicateur.

La section 2.3 porte sur les résultats de la mise en œuvre des engagements dont la conception était ambitieuse ou solide, selon l'évaluation du rapport de conception du MEI, ou qui manquaient peut-être de clarté ou d'ambition, mais dont la mise en œuvre a été couronnée de succès, avec des changements « majeurs » ou « remarquables » dans les pratiques gouvernementales¹. Aucun engagement du premier plan d'action du Luxembourg n'a satisfait aux critères d'inclusion dans cette section, car le MEI n'a pas pu déterminer si un quelconque engagement a ouvert le gouvernement au-delà du statu quo antérieur au plan d'action, ou a produit des résultats préliminaires.

Comme indiqué dans la section 2.1, le Luxembourg n'a pas maintenu un référentiel en ligne pour le plan d'action. De plus, de nombreuses parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales au Luxembourg, contactées par le MEI, n'ont pas répondu ou n'ont pas fourni d'éléments de preuve quant aux progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements. Voir la section 2.4 pour un aperçu de la mise en œuvre de tous les engagements du plan d'action.

Dans le rapport de conception 2019-2021, le MEI a constaté que la plupart des engagements du premier plan d'action n'auraient probablement qu'un impact mineur, même s'ils étaient pleinement mis en œuvre. L'une des raisons ? La plupart des engagements étaient conçus pour poursuivre ou renforcer des initiatives gouvernementales préexistantes, comme la publication d'informations sur les activités de lutte contre le changement climatique ou le soutien au travail des défenseurs des droits humains, sans que les résultats attendus de leur mise en œuvre soient clairement formulés. Certains engagements comprenaient également des étapes qui avaient déjà été franchies avant le début du plan d'action. Pour les futurs plans d'action, le MEI recommande de concevoir les engagements de manière à ajouter une valeur mesurable à la situation du pays, surtout s'ils s'appuient sur des activités préexistantes. Il s'agira d'articuler clairement les changements ou améliorations attendus pendant la durée du plan d'action et d'exclure les activités qui ont déjà été réalisées.

Outre l'amélioration de l'ambition des engagements, le MEI recommande de garantir un engagement continu avec les parties prenantes de la société civile au cours de la mise en œuvre pour de futurs plans d'action plus fructueux. Bien que la co-création du premier plan d'action ait favorisé une collaboration active avec la société civile, l'engagement a sensiblement diminué après le transfert du PGO du MAEE au ministère d'État en août 2019. Si la pandémie du COVID-19 a détourné l'attention du plan d'action, la participation formelle de la société civile et la supervision de la mise en œuvre auraient pu favoriser l'obtention de résultats. Afin d'assurer une surveillance pendant la mise en œuvre des futurs plans d'action, le MEI recommande d'établir un espace formel de collaboration et de dialogue permanents pour le processus du PGO, de préférence sous la forme d'un forum multipartite (FMP). Cette mesure aiderait le Luxembourg à se conformer aux exigences minimales des nouvelles normes de participation et de co-création du PGO lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du deuxième plan d'action². Les nouvelles normes exigent que le FMI ou le gouvernement organise au moins deux réunions par année avec la société civile pour présenter les résultats de la mise en œuvre du plan d'action et recueillir les commentaires³.

¹ Les rapports de conception du MEI ont identifié les engagements forts comme des « engagements dignes d'intérêt » s'ils ont été évalués comme ayant un impact potentiel vérifiable, pertinent et transformateur. Si aucun engagement n'atteint le seuil d'impact potentiel, le MEI a sélectionné des engagements dignes d'intérêt parmi ceux dont l'impact potentiel est « modéré ». Pour connaître la liste des engagements dignes d'intérêt du Luxembourg, voir le résumé du rapport de conception du MEI 2019-2021 :

<https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/luxembourg-design-report-2019-2021/>

² Normes de consultation, de participation et de co-création du PGO, 11 septembre 2021,

<https://ogpconsultation.org/standards/topic/613d29c1bcc16e4da1e7f2f0>

³ Normes de consultation, de participation et de co-création du PGO, 11 septembre 2021,

<https://ogpconsultation.org/standards/topic/613d2b11bcc16e38a0e7f3d8>

2.4. Mise en œuvre des engagements

Le tableau ci-dessous comprend une évaluation du niveau de mise en œuvre pour chaque engagement du plan d'action.

Engagement	Mise en œuvre : <i>(aucune preuve disponible, non commencée, limitée, substantielle ou terminée)</i>
1. Administration transparente et ouverte	<p>Aucune preuve disponible</p> <p>Cet engagement avait deux objectifs principaux : a) l'entrée en vigueur de la loi 6810 sur la transparence et l'administration ouverte¹ (adoptée en septembre 2018 entre le premier et le deuxième cycle du processus de co-création) ; et b) la formation continue des fonctionnaires pour l'application de la loi.</p> <p>Bien que la loi 6810 soit entrée en vigueur en janvier 2019², aucun élément de preuve n'appuie la tenue des formations prévues par l'engagement. La chercheuse du MEI n'a pas obtenu d'autres renseignements sur la mise en œuvre de la part du point de contact³. L'Association luxembourgeoise des Journalistes a souligné à plusieurs reprises l'absence d'un droit statutaire à l'information pour les journalistes dans la loi 6810⁴. À cet égard, le premier ministre Bettel a indiqué, dans son discours sur l'état de la Nation d'octobre 2021, que son gouvernement était en train de revoir la loi sur la transparence en collaboration avec le Conseil de presse et qu'il prévoyait également revoir le mémorandum qui régit l'accès à l'information des ministères et des administrations⁵. Si cette déclaration pouvait avoir d'autres retombées sur la mise en œuvre de la loi, il n'est pas certain qu'elle ait affecté la mise en œuvre de cet engagement.</p>
2. Promotion des données ouvertes	<p>Terminée</p> <p>Cet engagement visait à améliorer l'accès universel aux données brutes et leur réutilisation. Ses activités comprenaient : a) l'organisation du hackathon Game of Code ; b) le lancement du portail national de données ouvertes ; et c) la mise en œuvre d'une stratégie de suivi des données ouvertes.</p> <p>Les étapes étaient déjà mises en œuvre avant le début du plan d'action (même si le portail de données ouvertes devait être mis à jour en continu). Le hackathon Game of Code, événement annuel privé, a lieu chaque année depuis 2015, y compris pendant la mise en œuvre du plan d'action. En raison de la pandémie de COVID-19, les éditions 2020 et 2021 ont eu lieu en ligne. Plus de 130 développeurs et programmeurs se sont inscrits pour l'édition 2020⁶, et plus de 60 pour l'édition 2021⁷ (l'édition 2019 comptait plus de 140 inscriptions⁸). Les inscriptions pour l'édition 2022 sont actuellement ouvertes⁹.</p> <p>Le portail de données ouvertes du Luxembourg est en ligne depuis avril 2016¹⁰. Des éléments de preuve montrent que des mises à jour régulières ont eu lieu tout au long de la période de mise en œuvre du plan d'action, comme des données épidémiologiques pertinentes et des visualisations sur la pandémie de COVID-19¹¹.</p> <p>Pour la troisième étape, une stratégie d'ouverture des données a été adoptée en juin 2016, coordonnée par le service d'information et de presse du gouvernement luxembourgeois¹², mais aucun élément ou renseignement n'a été trouvé sur l'évolution de la situation pendant la</p>

	<p>période de mise en œuvre. De plus, les récentes initiatives gouvernementales qui pourraient s'appuyer sur la stratégie d'ouverture des données, comme le comité interministériel AI4Gov pour la promotion de l'intelligence artificielle¹³ ou la feuille de route pour une économie compétitive et durable d'ici 2025 (« Ons Wirtschaft vu muer »), largement basée sur la mise en place de stimuli à la réutilisation des données¹⁴, ne semblent pas tirer parti de cette politique préexistante¹⁵.</p>
<p>3. Promotion et sensibilisation de l'utilisation d'un langage administratif clair et compréhensible</p>	<p>Limitée</p> <p>Cet engagement vise à promouvoir l'utilisation d'un langage clair et compréhensible en organisant des formations pour les fonctionnaires et en développant un programme de cours complémentaires.</p> <p>Une réunion de lancement a eu lieu en décembre 2019, mais une formation destinée aux fonctionnaires était déjà en place avant l'adoption du plan d'action¹⁶. La chercheuse du MEI n'a trouvé aucun élément de preuve permettant de déterminer si le programme de cours complémentaires a eu lieu pendant la période de mise en œuvre. Grâce à une recherche documentaire, elle a vérifié que des cours sur le langage clair et accessible¹⁷ et un webinaire sur la manière de rendre le langage administratif compréhensible¹⁸ font partie du catalogue actuel de l'Institut national d'administration publique, sous la rubrique <i>Diversité</i>¹⁹. Cependant, le MEI n'a pas pu évaluer si ces cours étaient en place avant la période de mise en œuvre ou combien de fonctionnaires y ont participé. De plus, le point de contact n'a pas fourni de renseignements sur la mise en œuvre de cet engagement²⁰.</p>
<p>4. Informations sur l'action nationale pour le climat</p>	<p>Limitée</p> <p>Cet engagement était lié à la politique du Luxembourg en matière de changement climatique et d'émissions de gaz à effet de serre, établie par le Plan national en matière d'énergie et de climat (2021-2030) adopté par le gouvernement en mars 2020²¹. Il comprend cinq étapes : a) des analyses et échanges de la société civile avant la finalisation du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (2021-2030) ; b) un dialogue ouvert avec la société civile sur la mise en œuvre du paquet de protection du climat ; c) une table ronde/conférence publique sur l'action climatique ; d) la sensibilisation du public au rôle du Luxembourg dans la lutte contre le changement climatique par des publications dans la presse, sur internet et dans les réseaux sociaux ; et e) le suivi de l'engagement via une plateforme Web interactive.</p> <p>Des recherches documentaires ont montré que la première étape (la tenue d'une consultation publique avec la société civile pour discuter du plan national pour l'énergie et le climat²²) a eu lieu entre février et mars 2020²³. Selon les chiffres communiqués par l'agence responsable de cet engagement, 328 personnes et une trentaine d'acteurs de la société civile et du secteur des affaires ont participé à cette consultation publique²⁴. La chercheuse du MEI a également trouvé des éléments de preuve de contributions partagées par des OSC pertinentes, comme l'Association luxembourgeoise pour les Nations unies (ALNU)²⁵ et la Fédération des Industriels Luxembourgeois (FEDIL)²⁶. Bien que le plan national pour l'énergie et le climat fournisse actuellement une feuille de route au gouvernement luxembourgeois en matière d'action climatique²⁷, le MEI n'a pu trouver aucune preuve claire de la réalisation d'autres activités, comme la</p>

	<p>table ronde/conférence publique ou une plateforme Web interactive pour le suivi de l'engagement. Pour le reste de l'engagement, le manque de spécificité a gêné la détermination du niveau de mise en œuvre.</p> <p>En ce qui concerne le rôle de la société civile dans cet engagement, le président de l'ALNU a informé la chercheuse du MEI que depuis que la coordination du PGO au Luxembourg a été transférée du MAEE au ministère d'État, les contacts déjà établis n'ont pas été maintenus. Le président a noté que, dans ces circonstances, il n'était pas en mesure de commenter davantage l'évolution de la situation²⁸.</p>
<p>5. Exploration de la mise en place d'un Centre européen de CivicTech</p>	<p>Substantielle</p> <p>Cet engagement vise à créer un pôle européen CivicTech basé au Luxembourg pour rapprocher les citoyens et les initiatives technologiques avec le gouvernement et les institutions publiques. Cet engagement a été inclus dans le plan d'action par un groupe de citoyens privés au nom de l'association Europe Technologie et Intelligence Collective Citoyenne (ETICC). Parmi les activités prévues figuraient la recherche de parraineurs privés et publics, la création d'un inventaire des initiatives de technologies civiques en Europe, la mise en place d'une plateforme numérique et l'attraction de talents via des appels à projets, entre autres.</p> <p>Dans l'ensemble, cet engagement a été largement mis en œuvre, malgré des retards. Selon l'un de ses représentants, l'ETICC a signé en mai 2021 une convention tripartite intitulée « Gouvernement ouvert » avec le ministère d'État et l'Université du Luxembourg, qui fonctionne actuellement comme cadre de haut niveau pour la livraison du pôle CivicTech. Selon ce cadre, ETICC travaillera en étroite collaboration avec la Faculté des sciences humaines, de l'éducation et des sciences sociales (FHSE) et l'incubateur de l'Université pour parrainer le pôle CivicTech. Les activités spécifiques comprendront a) la réalisation d'entretiens avec des acteurs de la démocratie participative au Luxembourg (y compris des universitaires, des praticiens, des institutions, des OSC, entre autres) ; b) organiser une conférence sur les technologies civiques en avril 2022 ; et c) entamer des discussions entre l'ETICC et l'Université pour créer un espace dédié au pôle CivicTech à l'Université. Enfin, une recherche documentaire montre que l'ETICC a élaboré une stratégie de communication (en ouvrant une page Facebook²⁹) et créé une plateforme numérique, ce que le représentant de l'ETICC a confirmé³⁰.</p> <p>Bien que cet engagement ait connu des retards, la convention tripartite a eu un impact positif sur l'ouverture du gouvernement au Luxembourg. Selon le représentant de l'ETICC, la convention est devenue la plateforme privilégiée par laquelle les OSC toujours connectées au processus du PGO ont été en contact avec le ministère d'État pour faire avancer une stratégie de gouvernement ouvert. La conférence d'avril 2022 pourrait aider à valoriser l'adoption d'une stratégie de gouvernement ouvert au pays.</p>
<p>6. Plateforme d'appui à la société civile et aux défenseur-e-s des droits humains (DDH)</p>	<p>Limitée</p> <p>Par cet engagement, le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) visait à soutenir les activités des défenseurs des droits humains (DDH) en favorisant le renforcement des capacités et en fournissant une assistance juridique. Les activités spécifiques</p>

	<p>comprennent : a) l'établissement d'une procédure d'admission à l'assistance juridique via la plateforme ProtectDefenders.eu ; b) soutenir les activités du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme (CDH) et d'autres activités de soutien à la société civile à l'ONU et dans d'autres forums multilatéraux ; c) renforcer les capacités des organisations et réseaux de défense des droits humains des pays en développement ; et d) organiser des consultations avec la plateforme nationale de la société civile pour les droits humains et la sensibilisation du public sur la question.</p> <p>Une réunion constitutive de la plateforme nationale intégrée pour les DDH a été tenue en décembre 2019³¹, remplissant la première étape de l'engagement. Cependant, comme l'ont rapporté le Représentant permanent adjoint du Luxembourg auprès du Bureau de l'ONU et d'autres organisations internationales à Genève ainsi que l'ancien point de contact³², la pandémie de COVID-19 a ralenti la mise en œuvre de l'engagement. Bien que le gouvernement du Luxembourg ait présenté ses engagements volontaires d'adhésion au CDH (composés d'un certain nombre d'actions nationales et internationales de soutien à la société civile, dont la plateforme de soutien aux DDH), il n'y a eu ni consultations publiques avec la société civile ni action concrète de soutien. Comme l'a rapporté le Représentant permanent adjoint du Luxembourg à Genève, les OSC nationales intéressées par l'engagement, occupées par la pandémie, ont dû se concentrer sur d'autres activités, comme la promotion d'une législation nationale sur les chaînes de valeur durables³³. De plus, selon l'ancien point de contact, les OSC initialement intéressées par cet engagement ne sont pas les mêmes qui ont pris part au processus de co-création du PGO, ce qui a limité leur participation dans le plan d'action³⁴. Selon l'ancien point de contact, si les consultations régulières entre le comité interministériel des droits de l'homme et la société civile se poursuivent, elles diffèrent de ce qui était initialement prévu dans le cadre de l'engagement. Cela dit, l'ancien point de contact a mentionné qu'il était prévu de soutenir l'espace civique dans les forums multilatéraux, comme le Conseil des droits de l'homme à Genève.</p> <p>La chercheuse du MEI a vérifié par des recherches documentaires les déclarations publiques du MAEE du Luxembourg mentionnant la nécessité de soutenir les DDH³⁵. De plus, il existe des preuves que la question a été une priorité pour le Luxembourg lors des 43^e et 46^e sessions du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en février 2020³⁶ et février 2021³⁷. Cependant, la chercheuse du MEI n'a trouvé aucune information sur la participation du Luxembourg aux activités de la plateforme ProtectDefenders.eu³⁸ ou sur des mesures autres que celles précédemment mentionnées. Les OSC contactées par la chercheuse du MEI au sujet de cet engagement n'ont pas répondu³⁹.</p>
--	--

¹ La loi 6810 relative à une administration transparente et ouverte vise à remédier au manque actuel de transparence du secteur public au Luxembourg. Elle accorde aux personnes physiques et morales un droit d'accès à la plupart des documents liés aux activités de l'administration publique et crée une Commission d'accès aux documents, placée sous l'autorité du bureau du Premier ministre, chargée de garantir ce droit. Pour en savoir plus, voir <https://www.elvingerhoss.lu/publications/loi-du-14-septembre-2018-relative-une-administration-transparente-et-ouverte-nouvelles>

² Grand-Duché de Luxembourg, « Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. » [Projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte] (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, 10 octobre 2018), <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/09/14/a883/1o>

³ La chercheuse du MEI a contacté le point de contact par courriel les 5 et 19 novembre. Elle était toujours sans réponse au moment de rédiger ces lignes.

⁴ Fédération européenne des journalistes, Luxembourg Journalists' Association met with Minister Bettel to discuss improved access to information [L'Association luxembourgeoise des journalistes a rencontré le ministre Bettel pour discuter d'un meilleur accès à l'information], 10 septembre 2021, <https://europeanjournalists.org/blog/2021/09/10/luxembourg-journalists-association-met-with-minister-bettel-to-discuss-improved-access-to-information/>.

⁵ Premier ministre du Grand Duché du Luxembourg, « Discours sur l'état de la Nation 2021 », 12 octobre 2021, <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2021/10-octobre/12-edln/discours/EDLN-final-FR.pdf>

⁶ Game of Code 2020, 13 octobre 2020, <https://www.gameofcode.eu/blog/36-hours-code-0-hour-sleep?categoryId=24562>

⁷ Game of Code 2021, 12 avril 2021, <https://www.gameofcode.eu/blog/game-of-code-2021-discover-the-results-of-the-first-ever-game-of-code-world-cup?categoryId=24562>

⁸ Chronicle.lu, Game of Code 2019 attracts over 140 Coders [Game of Code 2019 attire plus de 140 programmeurs], 12 mars 2019, <https://chronicle.lu/category/awards/28451-game-of-code-2019-attracts-over-140-coders>

⁹ Hackathon Game of Code 2022, <https://www.gameofcode.eu/>.

¹⁰ Gouvernement du Luxembourg, Data.public.lu, <https://data.public.lu/fr/>.

¹¹ Gouvernement du Luxembourg, Les données sur le COVID-19 disponible en "Open Data", 24 avril 2020, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2020/04-avril/24-covid19-opendata.html

¹² Gouvernement du Luxembourg, Stratégie des données ouvertes, <https://data.public.lu/fr/strategy/>, et <https://sip.gouvernement.lu/fr/support/recherche.gouvernement%2Bfr%2Bdossiers%2B2018%2Bopen-data.html>.

¹³ Gouvernement du Luxembourg, Initiative A14Gov, https://sip.gouvernement.lu/fr/support/recherche.gouv_digitalisation%2Bfr%2Bdossiers%2B2021%2BA14Gov.html.

¹⁴ Gouvernement du Luxembourg, ministère de l'Économie, 21 juin 2021, https://mecco.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2021%2B06-juin%2B21-fayot-wirtschaft-muer.html.

¹⁵ Au cours de novembre 2021, la chercheuse du MEI a tenté de joindre les organisations suivantes : Amnesty International, Greenpeace, ECPACT (un réseau mondial pour mettre fin à l'exploitation sexuelle et à la traite des enfants), Caritas, groupe ASTM, Frères des Hommes, Front Line Defenders, Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGBL) et SOS FAIM. Elle n'a reçu aucune réponse relative au plan d'action.

¹⁶ Gouvernement du Luxembourg, 2 décembre 2019, <https://sip.gouvernement.lu/dam-assets/open-government/rapport-reunion/fr/02122019-Meeting-OGP-INAP-commitment-report-FR.pdf>.

¹⁷ Gouvernement du Luxembourg, https://fonction-publique.public.lu/fr/formation-developpement/catalogue-formation/secteur-etatique/04organismat/04-6-egalch/et_04-6-3-13.html.

¹⁸ Gouvernement du Luxembourg, Rédaction accessible, https://fonction-publique.public.lu/fr/formation-developpement/catalogue-formation/secteur-communal/04organismat/04-6-egalch/co_04-6-3-28.html.

¹⁹ Gouvernement du Luxembourg, Diversité, <https://fonction-publique.public.lu/fr/formation-developpement/catalogue-formation/secteur-etatique/04organismat/04-6-egalch.html>.

²⁰ La chercheuse du MEI a contacté le point de contact par courriel les 5 et 19 novembre. Elle était toujours sans réponse au moment de rédiger ces lignes.

²¹ Gouvernement du Luxembourg, Plan national intégré en matière d'énergie et de climat, 28 mai 2020, <https://environnement.public.lu/fr/actualites/2020/05/pnec.html>.

²² Gouvernement du Luxembourg, Plan national intégré en matière d'énergie et de climat 2021-2030, 11 décembre 2018, <https://environnement.public.lu/dam-assets/actualites/2020/05/Integrierter-nationaler-Energie-und-Klimaplan-Luxemburqs-2021-2030-endgultige-Fassung.pdf>

²³ Gouvernement du Luxembourg, Lancement de la consultation publique du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat, 12 février 2020, https://environnement.public.lu/fr/actualites/2020/02/PNEC_2020.html

²⁴ Plan national intégré en matière d'énergie et de climat, <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2020/05/Bericht-Konsultation-und-Zusammenfassung-Stellungnahmen-NECP-LU-2021-2030.pdf>

²⁵ ALNU, Prise de position, <https://www.alnu.lu/zoom-sur/energie-climat>

²⁶ Fedil, Contribution à la consultation publique du PNEC, <https://www.fedil.lu/en/press-releases/contribution-a-la-consultation-publique-du-pnec/>

²⁷ Gouvernement du Luxembourg, Présentation du premier état des lieux "climat et énergie" 2021, 5 octobre 2021, https://mecdd.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2021%2B10-octobre%2B05-dieschbourg-turmes-climatenergie.html

²⁸ Échange de courriels entre la chercheuse du MEI et André Rollinger (président de l'Association luxembourgeoise pour les Nations Unies), novembre 2021.

²⁹ Pôle européen CivicTech Luxembourg, page Facebook, <https://www.facebook.com/European-CivicTech-Hub-Luxembourg-107913014205583/>

³⁰ ETICC, Pôle européen CivicTech, <https://eticc.org/what-we-do/european-civitech-hub>

³¹ Gouvernement du Luxembourg, Plan d'action du PGO 2019-2021, <https://sip.gouvernement.lu/dam-assets/open-government/rapport-reunion/fr/2019-12-2-OGP-NAP-2019-commitment-6-report-FR.pdf>

³² Échange de courriels entre la chercheuse du MEI et Luc Dockendorf, 22-25 novembre 2021.

³³ Initiative Devoir de Vigilance, Luxembourg, <https://www.initiative-devoirdevigilance.org>

³⁴ Human Rights Defenders [Défenseur·e·s des droits humains], About defenders [À propos], <https://www.defenders.lu/about-defenders>

³⁵ Gouvernement du Luxembourg, ministère des Affaires étrangères et européennes, https://maee.gouvernement.lu/fr/support/recherche.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2021%2B10-octobre%2B28v-visite-travail-palestine.html.

³⁶ Gouvernement du Luxembourg, 25 février 2020, <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/Discours-43e-session-conseil-des-droits-de-l-homme.pdf>.

³⁷ Gouvernement du Luxembourg, 23 février 2021, <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2021/02-fevrier/CDH-46-discours-MAEE-Jean-Asselborn-Luxembourg.pdf>.

³⁸ Projet Defenders.EU, Mécanisme pour les défenseurs des droits humains, <https://protectdefenders.eu/>.

³⁹ Au cours de novembre 2021, la chercheuse du MEI a tenté de joindre les organisations suivantes : Amnesty International, Greenpeace, ECPACT (un réseau mondial pour mettre fin à l'exploitation sexuelle et à la traite des enfants), Caritas, groupe ASTM, Frères des Hommes, Front Line Defenders, Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGBL) et SOS FAIM. Elle n'a reçu aucune réponse relative au plan d'action.

III. Processus multipartite

3.1 Processus multipartite dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action

En 2017, le PGO a adopté des normes destinées à soutenir la participation de la société civile et la co-création à toutes les étapes du cycle du PGO. Tous les pays du PGO doivent les respecter. Elles visent à accroître l'ambition et la qualité de la participation lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'examen des plans d'action.

Les articles de gouvernance du PGO établissent aussi les exigences de participation et de co-création qu'un pays ou une entité doit respecter dans l'élaboration et la mise en œuvre de son plan d'action pour agir conformément au processus. Le Luxembourg **a agi à l'encontre** du processus du PGO¹, car il n'a pas respecté les normes suivantes :

- Atteindre « Informer » pendant la mise en œuvre du plan d'action,
- Collecter, publier et documenter un référentiel sur le site Web national du PGO, conformément aux directives du MEI.

Voir la section 3.2 pour une vue d'ensemble des progrès réalisés par le Luxembourg dans la mise en œuvre des normes de co-création et de participation tout au long de la mise en œuvre du plan d'action.

Tableau [3.2] : Niveau d'incidence du public

Le MEI a adapté le « Spectre de la participation » de l'Association internationale pour la participation publique (AIP2) pour l'appliquer au PGO². Dans l'esprit du PGO, la plupart des pays devraient aspirer à « Collaborer ».

Niveau d'incidence du public		Pendant le développement du plan d'action	Pendant la mise en œuvre du plan d'action
Habiller	Le gouvernement a confié la prise de décision aux membres du public.		
Collaborer	Il y a eu un dialogue itératif ET le public a contribué à définir l'ordre du jour.	✓	
Impliquer	Le gouvernement a fait part de la manière dont les contributions du public ont été prises en compte.		
Consulter	Le public a pu donner son avis.		
Informer	Le gouvernement a fourni de l'information au public sur le plan d'action.		
Aucune consultation	Aucune consultation		✓

Après la préparation du présent plan d'action par le groupe multi-acteurs, la responsabilité pour le suivi du processus PGO au Luxembourg passera du ministère

des Affaires étrangères et européennes (MAEE) au Service Information et Presse (SIP) du ministère d'État³. Depuis, selon les représentants de la société civile qui ont participé au processus de cocréation, aucune consultation des parties prenantes n'a été réalisée au cours de la période de mise en œuvre et aucun atelier n'a été organisé⁴.

¹ Agissement contraire au processus – Le pays n'a pas satisfait (1) à l'obligation « Impliquer » pendant l'élaboration ou « Informer » pendant la mise en œuvre du plan d'action, ou (2) le gouvernement ne recueille pas, ne publie pas et ne documente pas un référentiel sur le site Web national du PGO conformément aux orientations du MEI.

² IAP2 Spectre de la participation publique, IAP2, 2014,

https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

³ Luc Dockendorf, entretien virtuel avec la chercheuse du MEI, 15 mai 2020 ; Marc Hostert, entretien virtuel avec la chercheuse du MEI, 20 mai 2020.

⁴ Échange de courriels et entretien entre la chercheuse du MEI et Sana Hadzic, représentante d'ETICC et point de contact de la société civile au Luxembourg, 22 novembre et 7 décembre 2021 ; échange de courriels entre la chercheuse du MEI et André Rollinger (président de l'Association Luxembourgeoise pour les Nations Unies), novembre 2021.

3.2 Aperçu des progrès réalisés par le Luxembourg durant la mise en œuvre du plan d'action

Légende :

Vert = conforme à la norme

Jaune = en cours (des mesures ont été prises pour satisfaire à la norme, mais celle-ci n'est pas atteinte)

Rouge = aucun signe de mise en œuvre

Forum multipartite	Pendant l'élaboration	Pendant la mise en œuvre
1a. Établissement du forum : Il n'y a pas de forum multipartite du PGO au Luxembourg. Pendant la co-création du premier plan d'action, le MAEE a supervisé un « groupe de travail horizontal », espace de discussion entre les parties prenantes de la société civile et du gouvernement. Cependant, il n'y a pas de signe que ce groupe de travail ait poursuivi ses activités pendant la mise en œuvre.	Jaune	Rouge
1b. Régularité : Il n'existait pas de forum multipartite formel et aucune réunion de consultation entre les parties prenantes n'a eu lieu pendant la mise en œuvre.	Jaune	Rouge
1c. Développement collaboratif du mandat : Aucune règle formelle ou mandat de collaboration n'a été établi pour le processus du PGO.	Rouge	S. o.
1d. Mandat public : L'adhésion au processus du PGO et sa gouvernance ne sont pas disponibles sur la page Web du Luxembourg consacrée au PGO.	Rouge	Rouge
2a. Processus multipartite : Il n'y avait pas de forum multipartite formel, et il n'y a pas trace de réunions entre les représentants gouvernementaux et non gouvernementaux pendant la mise en œuvre.	Jaune	Rouge
2b. Parité : Aucune réunion n'a eu lieu pendant la mise en œuvre.	Jaune	Rouge
2c. Sélection transparente : Pendant la co-création, on a invité les parties prenantes non gouvernementales au moyen d'un processus transparent. Aucune réunion n'a eu lieu pendant la mise en œuvre.	Jaune	Rouge
2d. Représentation du gouvernement à haut niveau : Le processus de co-création a réuni des représentants de haut niveau du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Intérieur. Il n'y a pas eu de participation de représentants de haut niveau pendant la mise en œuvre.	Vert	Rouge
3a. Ouverture : Pendant la co-création, le groupe de travail a accepté la contribution de toute partie prenante de la société civile. Ce groupe ne s'est pas réuni pendant la mise en œuvre.	Vert	Rouge
3b. Participation à distance : Il n'y a pas eu d'occasion de participation à distance pendant la mise en œuvre.	Vert	Rouge

3c. Procès-verbal : Aucune réunion n'a eu lieu pendant la mise en œuvre.	Jaune	Rouge
--	-------	-------

Légende :

Vert = conforme à la norme

Jaune = en cours (des mesures ont été prises pour satisfaire à la norme, mais celle-ci n'est pas atteinte)

Rouge = aucun signe de mise en œuvre

Mise en œuvre du plan d'action	
4a. Transparence du processus : Le Luxembourg ne dispose pas d'un site Web national sur le PGO permettant des mises à jour régulières sur l'avancement des engagements. Le gouvernement n'a pas publié de rapport d'auto-évaluation.	Rouge
4b. Canaux de communication : Le Luxembourg ne dispose pas d'un site Web dédié permettant au public de commenter les rapports d'avancement du plan d'action.	Rouge
4c. Engagement avec la société civile : Aucun élément de preuve ne permet de déterminer si le gouvernement a organisé au moins deux réunions ouvertes avec la société civile pour discuter de la mise en œuvre du plan d'action.	Rouge
4d. Coopération avec le MEI : Il n'y a pas d'éléments de preuve pour déterminer si le gouvernement a partagé le lien vers le rapport du MIE avec d'autres institutions gouvernementales et parties prenantes pour encourager les contributions pendant l'étape de consultation publique.	Rouge
4.e Engagement du FMI : Le Luxembourg n'a pas de FMI.	Rouge
4.f Engagement du FMI dans le cadre du rapport d'auto-évaluation : Le gouvernement n'a pas publié de rapport d'auto-évaluation et le Luxembourg n'a pas de FMI.	Rouge
4.g. Référentiel : Le Luxembourg n'a pas publié de référentiel sur le site Web national du PGO, conformément aux orientations du MEI ¹ .	Rouge

¹ Voir les orientations du MEI pour les référentiels en ligne, mars 2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2015/11/IRM_Guidance-for-Repositories_Updated_2020.pdf

IV. Méthodologie et sources

La recherche pour les rapports du MEI est effectuée par une équipe nationale de recherche. Tous les rapports du MEI sont soumis à un processus de contrôle de qualité dirigé par le personnel du MEI afin de garantir l'application de normes rigoureuses en matière de recherche et de diligence raisonnable.

Le panel d'experts internationaux (PEI) du MEI assure le contrôle de la qualité de chaque rapport. Le PEI est composé d'experts en matière de transparence, de participation, de responsabilité et de méthodes de recherche en sciences sociales.

Voici les membres actuels du panel :

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

Ce processus de révision, y compris la procédure d'incorporation des commentaires reçus, est décrit dans la section III du manuel de procédures¹ et dans le rapport de conception 2019-2021 du Luxembourg.

À propos du MEI

Le **Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)** vise à obtenir des engagements concrets de la part des gouvernements pour promouvoir la transparence, habiliter les citoyens, lutter contre la corruption et exploiter les nouvelles technologies pour renforcer la gouvernance. Le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) du PGO évalue la création et la mise en œuvre des plans d'action nationaux afin de favoriser le dialogue entre les parties prenantes et d'améliorer la redevabilité.



Soledad Gattoni est consultante politique et chercheuse indépendante. Titulaire d'un doctorat en sciences sociales (UBA), elle travaille dans les domaines de la gouvernance publique, de la transparence et de la participation citoyenne.

¹ Manuel de procédures MEI, V.3, <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/irm-procedures-manual>

Annexe I. Indicateurs du MEI

Les indicateurs et la méthode utilisés dans le cadre de cette recherche se trouvent dans le manuel de procédures du MEI.¹ Voici un résumé des indicateurs clés évalués par le MEI :

- **Vérifiabilité :**
 - Pas assez précis pour être vérifié : Les objectifs énoncés et les actions proposées, tels qu'ils sont rédigés dans l'engagement, manquent-ils de clarté et de spécificité pour permettre une vérification objective de leur réalisation par un processus d'évaluation ultérieur ?
 - Assez précis pour être vérifié : Les objectifs énoncés et les actions proposées, tels qu'ils sont rédigés dans l'engagement, sont-ils suffisamment clairs et spécifiques pour permettre une vérification objective de leur réalisation par un processus d'évaluation ultérieur ?
- **Pertinence :** Cet indicateur évalue la pertinence de l'engagement par rapport aux valeurs du PGO. Sur la base d'une lecture attentive du texte de l'engagement figurant dans le plan d'action, les questions directrices pour en évaluer la pertinence sont les suivantes :
 - Accès à l'information : Le gouvernement divulguera-t-il plus d'information? Améliorera-t-il la qualité de l'information divulguée au public ?
 - Participation civique : Le gouvernement améliorera-t-il les possibilités pour le public d'influencer les décisions ou les politiques ?
 - Redevabilité publique : Le gouvernement va-t-il améliorer la redevabilité de ses fonctionnaires vis-à-vis du public ?
- **Impact potentiel :** Cet indicateur évalue l'impact potentiel de l'engagement, s'il est réalisé comme prévu. Le chercheur du MEI se fonde sur le texte du plan d'action pour :
 - Définir le problème social, économique, politique ou environnemental.
 - Déterminer le statu quo au début du plan d'action.
 - Évaluer dans quelle mesure l'engagement, s'il est mis en œuvre, aura un impact et permettra de résoudre le problème.
- **Mise en œuvre :** Cet indicateur évalue la mise en œuvre et la progression de l'engagement. Il est évalué à la fin du cycle du plan d'action, dans le *rapport de mise en œuvre du MEI*.
- **Cela a-t-il ouvert le gouvernement ? :** Cet indicateur, dans le but d'aller au-delà de la mesure des résultats et des produits livrables, examine la manière dont les pratiques gouvernementales, dans les domaines liés aux valeurs du PGO, ont évolué à la suite de la mise en œuvre de l'engagement. Il est évalué à la fin du cycle du plan d'action, dans le *rapport de mise en œuvre du MEI*.

Engagements axés sur les résultats ?

Un engagement potentiellement étoilé a plus de chances d'être ambitieux et d'être mis en œuvre. Un engagement bien conçu décrit clairement les éléments suivants :

1. **Problème :** Quel est le problème social, économique, politique ou environnemental ? Il s'agit d'une définition d'un problème plutôt qu'une description d'un enjeu administratif ou d'un outil (par exemple, « allocation inadéquate des fonds d'aide sociale » est plus utile qu'« absence de site Web »).
2. **Statu quo :** Quel est le statu quo de la problématique au début du plan d'action ? (Par exemple : « Actuellement, 26 % des plaintes pour corruption judiciaire ne sont pas traitées. »)

3. **Changement** : Plutôt que d'énoncer des résultats intermédiaires, quel est le changement de comportement visé découlant de la mise en œuvre de l'engagement ? (Par exemple, « doubler les taux de réponse aux demandes d'information » est un objectif plus fort que « publier un protocole de réponse ».)

Engagements étoilés

Une mesure, l'« engagement étoilé » (★), mérite d'être expliquée plus en détail en raison de son intérêt particulier pour le public et de son utilité pour encourager une course au sommet parmi les participants du PGO. Pour devenir étoilé, un engagement doit répondre à plusieurs critères :

- L'engagement doit être vérifiable, pertinent au regard des valeurs du PGO et susceptible d'avoir un impact transformateur selon l'évaluation du rapport de conception.
- La mise en œuvre de l'engagement doit être évaluée par le rapport de mise en œuvre du MEI comme étant substantielle ou terminée.

Il est évalué à la fin du cycle du plan d'action, dans le *rapport de mise en œuvre du MEI*.

¹ Manuel de procédures MEI, PGO, <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/irm-procedures-manual>