

Mécanisme d'Évaluation Indépendant

Sénégal
Recommandations pour la
co-création 2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introduction

Cette note du Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) du PGO sert à soutenir le processus de co-création et la conception du plan d'action à venir et à renforcer la qualité, l'ambition et la faisabilité des engagements. Il donne un aperçu des opportunités et des défis pour le gouvernement ouvert dans le contexte du pays et présente des recommandations. Cette note ne constitue pas une évaluation d'un plan d'action particulier et son objectif est d'informer le processus de planification de la co-création sur la base des résultats collectifs et spécifiques au pays du PGO. Cette note est destinée à être utilisée comme ressource alors que le gouvernement et la société civile déterminent la trajectoire et le contenu du prochain plan d'action. Les parties prenantes nationales de PGO détermineront l'étendue de l'intégration des recommandations de ce document.

Les recommandations pour la co-création s'appuient sur les données, conclusions et résultats de la recherche des précédents rapports de [le MEI pour le Sénégal](#). Elles s'appuient également sur d'autres sources telles que [le manuel national de l'OGP](#), [les normes de participation et de co-création du PGO](#), et les orientations de l'IRM sur [l'évaluation des exigences minimales du PGO et du seuil minimum pour « impliquer »](#), afin de garantir que les recommandations fournies sont à jour. Il considère les développements depuis la rédaction de ces rapports MEI, et d'enrichir les recommandations en s'appuyant sur l'expérience internationale comparative dans la conception et la mise en œuvre des engagements du plan d'action PGO ainsi que sur d'autres pratiques pertinentes au contexte en matière de gouvernement ouvert. Les recommandations pour la co-création ont été examinées par les cadres supérieurs de le MEI pour vérifier sa cohérence, son exactitude et en vue de maximiser la pertinence contextuelle et la possibilité d'action des recommandations. Le cas échéant, les recommandations sont examinées par des évaluateurs externes ou des membres du groupe d'experts internationaux (IEP) de le MEI.

Le MEI a rédigé ce document en août 2023.

Sommaire

Section I: Processus de co-création du plan d'action	2
Section II: Conception du plan d'action	5

Section I : Processus de co-création du plan d'action

Le Sénégal a soumis un plan d'action depuis son adhésion au Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO) en juillet 2018. Le processus de co-création du premier plan d'action a accusé un [retard](#). Débuté en octobre 2019, il s'est achevé en juillet 2021 avec à la clé douze (12) [engagements](#). Le processus d'élaboration du plan d'action, jugé [participatif](#) par le MEI, a été conduit par un Comité Technique National (CTN) paritaire composé de neuf (09) membres de l'administration et neuf (09) de la société civile. Il est placé sous l'autorité du ministre chargé de la Promotion de la Bonne Gouvernance et est co-présidé par le point focal de la société civile, l'Article-19.

Les principaux obstacles pour la co-création, passés et à venir, sont la non-formalisation du CTN qui ne permet pas de disposer de suffisamment de ressources financières et humaines pour mener à bien les activités, et l'absence de consultation en ligne relevée par la société civile lors de la revue du plan d'action. Bien que paritaire, la composition du CTN, selon la société civile, n'est pas représentative des principales organisations de la société civile. De même, il subsiste un défi considérable de sensibilisation des acteurs, y compris les porteurs d'engagements, sur le gouvernement ouvert. L'élaboration du prochain plan d'action offre l'opportunité de prendre en compte les différents obstacles et défis pour aboutir à des engagements plus ambitieux et un processus de co-création plus solide et participatif.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Accélérer le processus de formalisation du Comité Technique National PGO du Sénégal pour lui donner un caractère officiel et faciliter son fonctionnement

Le Comité Technique National PGO (CNT-PGO) du Sénégal est paritaire et composé de dix-huit (18) membres de l'administration et de la société civile. La désignation des membres du comité, aussi bien ceux de l'administration que ceux de la société civile, s'est faite essentiellement au sein de la Direction de la promotion de la bonne gouvernance du ministère de la Justice, avec le concours des représentants de la société civile ayant contribué à l'adhésion du Sénégal dans le PGO. Mais ce comité n'est pas formel. Il se pose un problème de représentativité, la société civile estimant que leurs membres dans le comité ne reflètent pas la réalité actuelle des organisations de la société sénégalaises. Aussi, cela ne facilite pas la mobilisation des ressources (humaines et financières) nécessaires au bon fonctionnement de l'instance.

Le Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) recommande au Sénégal d'envisager la formalisation du CNT-PGO. Des arrêtés ministériels peuvent fixer les attributions, les règles de fonctionnement du comité ainsi que les critères de sélection transparente et la composition dudit comité comme l'a fait [la Côte d'Ivoire](#). Cette formalisation permettrait, d'une part, de clarifier les rôles et responsabilités des parties prenantes dans le processus de co-création, la prise de décision et dans la mise en œuvre. A cette occasion, la composition du CNT-PGO peut être révisée dans sa composante administration pour prendre en compte certains porteurs d'engagements dont l'absence a été soulignée par la société civile comme un handicap dans la mise en œuvre des engagements (y compris les représentants d'autres agences, institutions ou même pouvoirs politiques comme la justice ou le législatif. Certains pays, comme [le Ghana](#), incluent des parlementaires dans leur comités de pilotage de PGO.) Elle permettrait également de donner de la valeur à la participation et à l'engagement des acteurs (gouvernementaux et non-gouvernementaux), en termes de temps et de ressources, dans le plan d'action. D'autre

part, elle favoriserait la création d'un espace formel pour un dialogue et une collaboration continue pour les personnes impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action en prenant en considération [les normes de participation et de co-création](#) mises à jour par le PGO. Les normes exigent qu'un forum multi-intervenant puisse se réunir au moins tous les six mois, que ses règles de base (concernant la composition, le contrôle et la prise de décision) soient rendues publiques. En outre le MEI encourage les organisations de la société civile à poursuivre et accélérer le processus de rédaction de leur charte de participation au PGO qui devrait garantir une bonne représentativité et une transparence dans le choix des membres devant participer au comité.

Recommandation 2 : Créer et rendre accessible un site web à jour pour renforcer l'information publique sur le processus et les progrès du Sénégal en matière de gouvernement ouvert.

Les parties prenantes sénégalaises ont la volonté de communiquer sur le processus du PGO au pays. Mais elles se heurtent à des difficultés d'ordre administratif et financier liées à la mise en place d'un référentiel de documents accessible au public. Le PGO Sénégal disposait d'un site web qui a fonctionné un moment et qui a, par la suite, été inopérant. Aujourd'hui, le CNT-PGO utilise un compte [Google Drive](#) à l'intérieur duquel un certain nombre réduit de documents est stocké en attendant.

Le MEI recommande que la Direction de la promotion de la bonne gouvernance du ministère de la Justice d'identifier les procédures et les ressources nécessaires à la création et la maintenance du site web et du référentiel du PGO du Sénégal. L'identification des procédures inclue les entités (quelles soient du gouvernement, de la société civile ou des partenaires) capables de financer ou d'héberger le site web du PGO. La documentation en ligne est essentielle pour faire connaître les progrès et les enseignements du Sénégal, permettre une participation inclusive et informée et démontrer la conformité du Sénégal avec Normes de participation et de co-création du PGO mises à jour. De façon spécifique, le MEI recommande les suivantes pour créer un site web et un référentiel du PGO :

- Veiller à ce que le site web et le référentiel contiennent au moins le dernier plan d'action et les preuves de co-création et de mise en œuvre au cours des six derniers mois ;
- S'assurer que toutes les informations pertinentes sur les processus du PGO et les possibilités de participation, y compris les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions, les informations sur les agences gouvernementales participantes et les coordonnées du secrétariat y figurent ;
- S'assurer que le site web du PGO comprend le calendrier de la co-création, avec des informations sur les possibilités de participation des parties prenantes, qui est publié à l'occasion de la conférence de PGO ;
- Continuer à renseigner la plateforme google drive en attendant de disposer d'un site web ; envisager de créer et animer une page Facebook du PGO Sénégal à travers laquelle toutes les informations seront publiées régulièrement.

Les site web PGO du [Maroc](#) et de la [Tunisie](#) ainsi que la page [Facebook](#) de la [Côte d'Ivoire](#) peuvent servir d'exemple.

Recommandation 3 : Organiser une rencontre avec les différentes parties-prenantes avant le début de la co-création, afin de définir une feuille de route et un calendrier pour le processus, ainsi que les objectifs à aborder dans le plan d'action.

Compte tenu des délais du processus de co-création, l'élaboration du prochain plan d'action s'avère court. Il va alors falloir trouver des approches efficaces et pertinentes pour réussir le processus de co-création. Le MEI recommande à la Direction de la promotion de la bonne gouvernance de réunir les principales parties prenantes, à savoir le CTN-PGO, la société civile et les porteurs d'engagements, afin d'élaborer un calendrier pour la co-création du deuxième plan d'action avant le début du processus. Ce calendrier pourrait définir clairement les étapes du processus, les rôles et les attentes et surtout les priorités compte tenu du retard dans l'entame du processus. Il pourrait également être publié sur la page Facebook que le Sénégal pourrait créer, comme l'ont fait la [Tunisie](#) et la [Côte d'Ivoire](#), en se référant au standard 3 des [normes de participation et de co-création](#) qui suggère de publier le calendrier et les informations sur les possibilités de participer au processus de co-création deux semaines à l'avance.

Au regard de la contrainte de temps et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du premier plan d'action, le MEI recommande aux parties prenantes de s'accorder, en amont, sur des objectifs qu'elles souhaitent atteindre dans le cadre du deuxième plan d'action, en s'appuyant sur les engagements précédents jugés prometteurs et/ou ceux ayant un objectif de gouvernement ouvert ainsi que sur les priorités nationales en termes de gouvernement ouvert.

Recommandation 4 : S'assurer que les parties prenantes comprennent clairement les valeurs et principes du PGO et surtout qu'ils maîtrisent les objectifs de chaque étape du processus de co-création,

La société civile sénégalaise, partie prenante du PGO, fait le [constat](#) de la méconnaissance du mécanisme PGO par les porteurs d'engagements de l'administration censés mettre en œuvre les plans d'action. De plus, [l'examen du plan d'action du Sénégal](#) avait conclu que plusieurs engagements n'avaient pas d'optique de gouvernement ouvert et n'avaient donc pas de résultats prometteurs qui étaient pertinents. De même, d'après elle, les différents changements au sein de l'administration ne facilitent pas une meilleure appropriation du processus par les acteurs. Le renforcement de la compréhension et de la participation de la société civile et l'administration serait une grande opportunité pour consolider l'ouverture du gouvernement au Sénégal. Le ministère point focal de le PGO pourrait utiliser la sensibilisation comme une opportunité de communiquer le fait que les processus du PGO constituent des moyens et des outils pour faire avancer leurs objectifs nationaux.

Pour le deuxième plan d'action, la Direction de la bonne gouvernance pourrait impliquer tous les départements ministériels (et envisager d'autres représentants en dehors du pouvoir exécutif ou de différents niveaux de gouvernement) depuis le début et tout au long du processus de co-création. La sensibilisation et l'implication des ministères dans le processus de co-création peut réduire la probabilité que les projets d'engagements soient modifiés ou supprimés au cours de la procédure d'approbation ministérielle et faciliter la mise en œuvre une fois adoptés. Concrètement il s'agira de les inviter à participer aux rencontres du CTN-PGO et aux sessions de travail sur l'élaboration de la feuille de route de la co-création afin qu'ils puissent comprendre le principe et participer pleinement à l'élaboration du plan d'action. Le CTN-PGO pourrait enfin produire et diffuser des documents de présentation succincts et constituer des équipes (administration et société civile) pour saisir les occasions de rencontres dans les ministères pour faire des présentations sur le PGO.

Section II : Conception du plan d'action

DOMAINES D'OPPORTUNITÉ D'ENGAGEMENTS

Dans un [communiqué](#) des organisations de la société civile membres du Comité National PGO ont fait le point sur les avancées de l'actuel plan d'action national et l'éligibilité du Sénégal, en pointant du doigt le retard dans la mise en œuvre dudit plan d'action et des avancées non documentées. Étant donné que le Sénégal est en cours [d'examen d'éligibilité](#), le deuxième plan d'action offre au Sénégal l'opportunité d'améliorer [son score d'éligibilité](#). Le Sénégal pourrait utiliser son deuxième plan d'action pour poursuivre et renforcer les réformes à travers des engagements ambitieux dans les domaines tels que l'accès à l'information publique, la transparence fiscale, la lutte contre la corruption ainsi que la liberté d'expression et la protection de l'espace civique.

DOMAINE 1. L'accès à l'information publique

Le Sénégal avait inscrit dans son premier [plan d'action](#) et en première place, l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information et ses textes subséquents. Cela part du constat que malgré l'existence du droit du citoyen d'avoir accès à l'information contenue dans les documents administratifs dans la loi fondamentale, il manque un cadre juridique pour préciser l'étendue du droit d'accès à l'information, ses conditions d'exercice et un dispositif opérationnel de mise en œuvre. Étant donné l'importance de l'accès à l'information dans le processus d'ouverture du gouvernement, le MEI encourage la Direction de la promotion de la bonne gouvernance du ministère de la Justice et le CTN-PGO, à reconduire cet engagement en œuvrant à :

- Partagez publiquement la version actuelle du projet de loi et son statut dans le processus d'approbation. Fournir des mises à jour publiques sur les prochaines étapes du projet de loi et les opportunités de participation du public et de la société civile. Collaborer avec la société civile et les experts pour finaliser le projet de loi en vue de son approbation à l'Assemblée nationale sénégalaise ;
- Engagez les principaux alliés du Parlement dès le début du processus de co-création pour faciliter le processus parlementaire de la loi sur toute la ligne. En [Sierra Leone](#), la création d'un groupe de travail parlementaire PGO a fait progresser la législation sous-tendant les engagements prioritaires. De même, un plan pour un parlement ouvert pourrait clarifier et attribuer les actions parlementaires nécessaires à la poursuite des réformes du gouvernement ouvert.
- Pensez à établir une autorité de contrôle chargée de faciliter l'application du droit d'accès à l'information, en prenant l'exemple de [la loi sur l'accès à l'information au Burkina Faso](#) qui prévoit la mise en place de l'Autorité nationale d'accès à l'information publique (ANAIP) ;
- Former les agents publics concernés sur le droit à l'information en vertu de la constitution sénégalaise et sur la manière de répondre aux demandes d'information. De telles activités peuvent viser à construire une culture de transparence au sein du gouvernement. Ils peuvent fournir une base sur laquelle construire des canaux permettant au public de demander des informations, comme le démontre [la plateforme de transparence du Maroc](#).

Ressources utiles : Plusieurs pays membres du PGO en Afrique mettent actuellement en œuvre des engagements en matière d'accès à l'information comme le [Ghana](#), le [Maroc](#), la [Tunisie](#), les [Seychelles](#). Ce qui offre des possibilités d'apprentissage pour le Sénégal.

DOMAINE 2. La transparence budgétaire

[Le premier plan d'action](#) du Sénégal visait à renforcer la participation du public au processus budgétaire aux niveaux national et local. L'évaluation de la mise en œuvre [des directives de l'UEMOA indique](#) des opportunités de renforcer le débat public dans le processus budgétaire, conformément au code de transparence dans la gestion des finances publiques. Le MEI recommande au ministère des Finances et aux partenaires de la société civile de collaborer pour continuer à renforcer la transparence et la participation budgétaires au Sénégal. Les approches possibles pour un engagement futur comprennent :

- Renforcer la publication [des documents budgétaires clés](#) pour faciliter la participation du public informé, y compris l'examen de mi-année et le rapport de fin d'année. En particulier, la publication dans les délais du rapport d'audit exécutif est une mesure que le Sénégal peut prendre pour améliorer son score d'éligibilité ;
- Convier expressément la société civile aux étapes de pré-validation et de validation des orientations budgétaires comme cela se fait en [Côte d'Ivoire](#) tout en les formant à comprendre à participer de façon éclairée et informer à la validation du budget ;
- Fournir au public des informations budgétaires accessibles à travers une plateforme en ligne, par exemple par le biais d'un site web, comme celui prévu par [le portail ouvert du Trésor](#) du Nigéria et le portail complémentaire [GovSpend](#) de la société civile ;
- Miser sur la généralisation du budget participatif dans les communes pour inculquer les réflexes de la participation citoyenne à l'élaboration et à la mise en œuvre du budget. Par exemple, la Côte d'Ivoire a déjà expérimenté l'exercice du budget participatif dans une dizaine de communes et cela a été positivement accueilli par les parties prenantes comme le révèle [l'étude](#) faite à ce sujet en 2021.

DOMAINE 3. Liberté d'expression et protection de l'espace civique

Les récents troubles sociaux et la réponse du gouvernement [ont soulevé des inquiétudes](#) quant à la protection des libertés d'expression, de réunion, et d'association au Sénégal. Le gouvernement a alors procédé à des restrictions du cyberspace par la [suspension temporaire de l'internet](#) (réseau internet via les données mobiles), [des arrestations](#) de manifestants et des interdictions de manifestation. Le MEI recommande que le gouvernement et la société civile envisagent de produire un engagement pour renforcer la liberté d'expression et protéger l'espace civique, compte tenu des élections présidentielles de 2024. Le Sénégal pourrait promouvoir un dialogue significatif entre les représentants des médias, les organisations de la société civile et le secteur de la sécurité pour discuter des questions pertinentes liées à la liberté d'expression et à l'espace civique. Vous trouverez ci-dessous des exemples de pays qui utilisent le processus OGP pour résoudre des problèmes qui préoccupent grandement leurs citoyens :

- Le Nigeria [s'est engagé](#) à améliorer la transparence et la responsabilité de la police dans le cadre de ses deuxièmes et troisièmes plans d'action. Le Nigéria a organisé un dialogue entre la police et les citoyens, au cours duquel les préoccupations des citoyens ont été documentées et communiquées aux autorités compétentes. La Commission nationale des droits de l'homme du Nigéria s'est également engagée à élaborer un guide sur les manifestations et rassemblements pacifiques.
- En réponse aux préoccupations des citoyens, la Côte d'Ivoire [s'est récemment engagée](#) à renforcer la participation de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie visant à lutter contre le coût de la vie chère.
- Compte tenu des élections à venir, la Sierra Leone [s'est engagée en 2021](#) à rendre le travail de la Commission électorale nationale plus transparent grâce à la publication des électeurs inscrits, des résultats des élections et des efforts d'éducation des électeurs.

Ressources utiles : Pour plus d'informations, voir [les guides du PGO](#) sur la protection de [l'espace civique](#) et de la [liberté d'expression](#) dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

DOMAINE 4. Lutte contre la corruption

Le précédent plan d'action du Sénégal [visait à renforcer](#) le mandat et les pouvoirs de l'Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC). L'OFNAC et ses partenaires de la société civile pourraient former un groupe de travail anticorruption. Ce groupe pourrait réfléchir aux leçons du plan d'action précédent pour reformuler l'engagement 3 afin d'équilibrer ambition et faisabilité. Ce groupe pourrait ensuite se réunir périodiquement pour faire progresser la mise en œuvre et surmonter les obstacles à mesure qu'ils surviennent. Compte tenu des lourdeurs administratives dans l'adoption des textes relatifs au renforcement de l'OFNAC, le MEI recommande au CNT-PGO d'inscrire la reconduction de l'engagement 3 dans le deuxième plan d'action avec comme priorité :

- La révision de la Loi n°2012-30 du 28 décembre 2012 portant création et organisation de l'OFNAC ainsi que ses décrets d'application ;
- L'adoption d'une loi sur la lutte contre la corruption, intégrant la protection des lanceurs d'alerte, dénonciateurs, victimes et témoins de corruption. L'OFNAC pourrait se référer à la [Convention des nations unies contre la corruption](#) renforcer les projets de textes déjà existants notamment et s'appuyer sur les recommandations de la [plateforme régionale de lutte contre la corruption](#) ;
- La révision la loi n° 2014-17 du 2 avril 2014 sur la déclaration de patrimoine en examinant les mesures à prendre pour élargir le champ d'application et les mécanismes de divulgation des avoirs, à commencer par ceux des membres des pouvoirs législatifs, exécutif, judiciaires et des grandes institutions étatiques.

Ressources utiles : Pour plus de recommandations, voir le [document d'orientation](#) de *Transparency International* sur les actifs et les intérêts dans les plans d'action du PGO.