

Signes vitaux du PGO

10 ans de données en revue

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Renzo Falla

Agente principale, recherche et analyse de données





Participants au Sommet mondial du PGO en 2018 à Tbilissi en Géorgie. Photo du PGO.



Aperçu

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) a connu une croissance rapide depuis sa création il y a 10 ans. Le PGO comprend aujourd'hui 78 pays, 76 gouvernements locaux et des milliers d'organisations de la société civile. Ensemble, ils ont pris plus de 4 500 engagements de réforme dans le cadre de plus de 300 plans d'action.

A l'aube de ses dix prochaines années, le PGO a l'occasion de regarder en arrière et d'évaluer si la plateforme fonctionne comme prévu : Les gouvernements et la société civile collaborent-ils pour concevoir des réformes ? Les gouvernements mettent-ils en œuvre les réformes auxquelles ils s'engagent ? Et, surtout, qu'est-ce qui prédit le succès, et que pouvons-nous faire à ce sujet ?

Pour répondre à ces questions, dans ce rapport, nous – l'unité de soutien du PGO – examinons les données couvrant près de 200 plans d'action nationaux du PGO soumis entre 2012 et 2020. Cela inclut les évaluations du Mécanisme d'Evaluation Indépendant (MEI) du PGO et d'autres organisations de gouvernance. L'objectif est de comprendre où le processus des plans d'action fonctionne bien, où il doit être amélioré, et ce que cela signifie pour la future stratégie du PGO.

Le rapport couvre quatre domaines principaux d'analyse. Ce résumé présente les principales conclusions de chacun d'entre eux :

- **L'engagement de la société civile :** Progrès des pays du PGO dans l'implication de la société civile lors de la conception et de la mise en œuvre des plans d'action.
- **Institutions :** La stabilité et le placement des bureaux gouvernementaux participant au processus du PGO.
- **Plans d'action et engagements :** La qualité des plans d'action, y compris leur portée thématique, leurs niveaux d'ambition et leurs résultats.
- **Domaines politiques :** La performance des pays participant au PGO dans des domaines clés tels que la lutte contre la corruption, les services publics et l'espace civique.



Le Sustainable Development Institute (SDI) dispense une formation sur les droits fonciers à la communauté de Blayah Town, au Libéria. Les organisations de la société civile sont essentielles pour créer un espace de dialogue et d'apprentissage. Photo de Morgana Wingard.

Engagement de la société civile

L'engagement de la société civile est une composante essentielle du modèle PGO. Les membres du PGO co-crée des plans d'action et s'engagent dans un dialogue régulier avec la société civile par le biais de plateformes telles que les forums multipartites sur le gouvernement ouvert. Dans l'article, nous trouvons, pour la première fois, des preuves statistiques que la force de cet engagement de la société civile permet de prédire¹ des résultats positifs. Nous constatons également que la société civile s'implique de plus en plus dans le PGO, bien que plusieurs lacunes subsistent.

L'engagement de la société civile compte

Une implication substantielle de la société civile est corrélée à des résultats plus solides du PGO. Nous constatons que l'engagement de la société civile tout au long du processus du PGO est associé à des engagements plus ambitieux, à des taux de

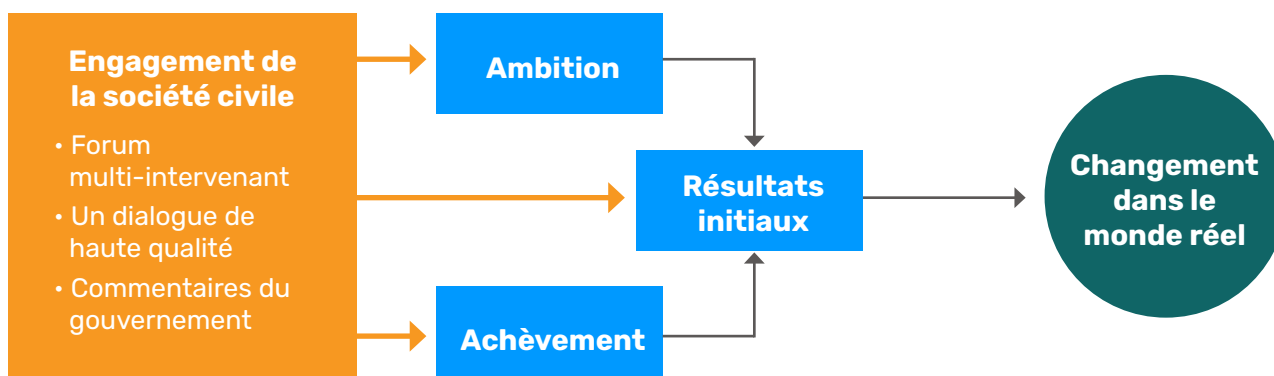
mise en œuvre plus élevés et à des résultats initiaux plus solides (voir graphique ES.1), même après avoir contrôlé des facteurs tels que la région, la gouvernance et l'engagement envers le PGO :

- **Le dialogue et le retour d'information sont associés à des engagements plus ambitieux.** Lorsque la société civile participe à un dialogue itératif et à la définition du programme avec le gouvernement, les engagements ont tendance à être plus ambitieux. Il en va de même lorsque les gouvernements communiquent aux participants la manière dont leurs contributions ont été prises en compte.
- **La participation de la société civile pendant la mise en œuvre est associée à de meilleurs résultats.** Les plans d'action discutés régulièrement lors d'un forum multi-intervenant ont un taux d'achèvement plus élevé et entraînent des changements plus significatifs dans les pratiques gouvernementales.

¹ Nous n'évaluons pas la causalité dans ce rapport. Nous déterminons les associations statistiques par une analyse de régression linéaire multiple. Voir le chapitre 4, « Prédiction des résultats », pour plus de détails.

GRAPHIQUE 1 : L'engagement de la société civile dans le PGO permet de prévoir plusieurs résultats

L'analyse de régression met en évidence une théorie simplifiée du changement pour les plans d'action du PGO, illustrée ci-dessous.



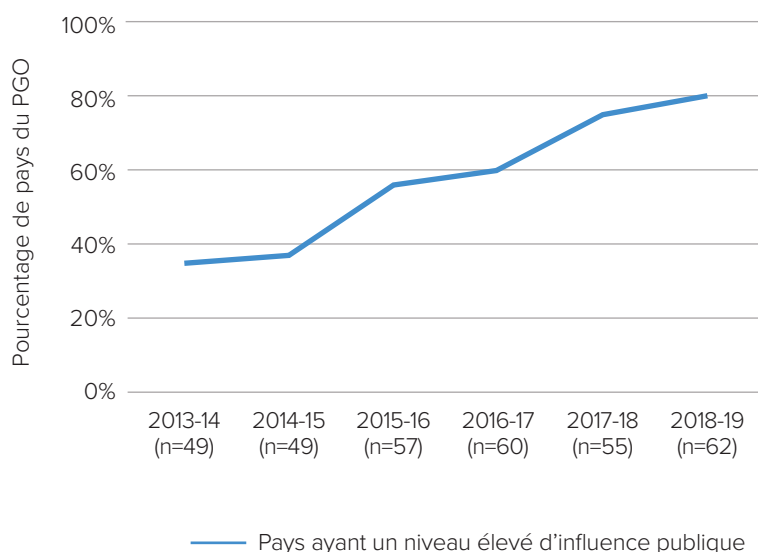
L'engagement de la société civile dans le PGO s'améliore, mais des lacunes subsistent

Les processus du PGO deviennent plus participatifs au fil du temps. Le niveau d'influence du public dans la conception des plans d'action a considérablement augmenté (voir le graphique ES.2). Dans la plupart des pays, les responsables gouvernementaux ne se contentent plus d'informer ou de consulter la société civile sur le processus du PGO : ils engagent

un dialogue en amont et en aval. De plus en plus de pays ont également créé, ou sont en train de créer, des forums multipartites. Des facteurs propres au partenariat peuvent être à l'origine de ces améliorations, notamment l'augmentation de l'apprentissage par les pairs, l'élargissement de l'orientation et le renforcement du soutien technique des partenaires.

GRAPHIQUE 2 : Le niveau d'influence du public dans la conception du plan d'action se développe

Un niveau élevé d'influence publique comprend la mise en place d'un forum multi-intervenant et la fourniture d'un retour d'information aux participants sur la manière dont leurs contributions ont été prises en compte.

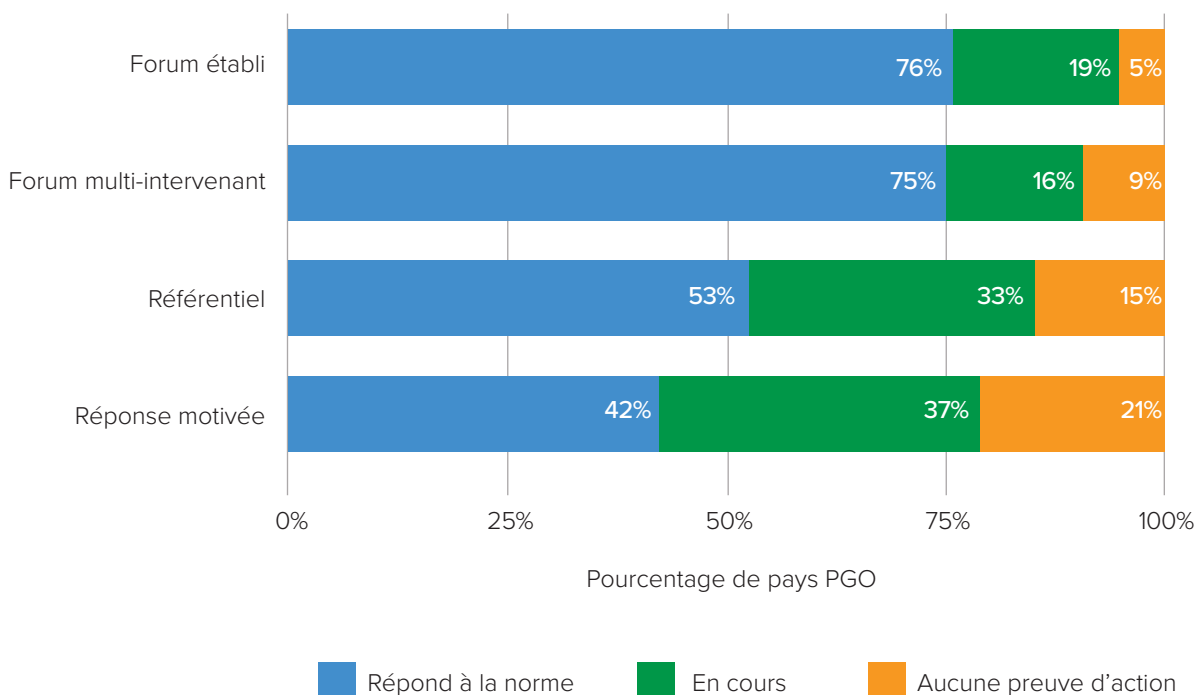


Toutefois, des lacunes subsistent dans l'implication de la société civile. Par exemple, les performances des pays sont mitigées en ce qui concerne les exigences minimales pour rester actifs au sein du PGO. La plupart des pays ont mis en place des forums multipartites, mais le retour d'information des gouvernements aux participants pose un problème.

Seule la moitié des pays tiennent un registre des débats et des progrès réalisés, et moins de la moitié répondent aux participants sur la manière dont leurs contributions ont été prises en compte (voir le graphique ES.3). En outre, environ un quart des processus du PGO ne sont pas entièrement ouverts à tous ceux qui souhaitent y participer.

GRAPHIQUE 3 : La plupart des pays PGO répondent aux exigences minimales du processus

Ces évaluations du MEI couvrent les plans d'action nationaux soumis entre 2017 et 2020.





Latvian Prime Minister Krišjānis Kariņš and Director of State Chancellery Janis Citskovskis meet with OGP Chief Executive Officer Sanjay Pradhan and team to discuss open government strategies in Riga, Latvia. Photo Leva Ābele, Saeima Izmantošanas, saeima.lv/lv/autortiesibas.

Institutions politiques

Les arrangements institutionnels sont importants pour le PGO. Cet article montre qu'un bureau gouvernemental stable à la tête du PGO est associé à des résultats initiaux plus solides (c'est-à-dire des changements dans les pratiques gouvernementales au cours du cycle du plan d'action). En outre, un nombre croissant de pays membres du PGO disposent d'un tel arrangement.

Des institutions stables pour de meilleurs résultats

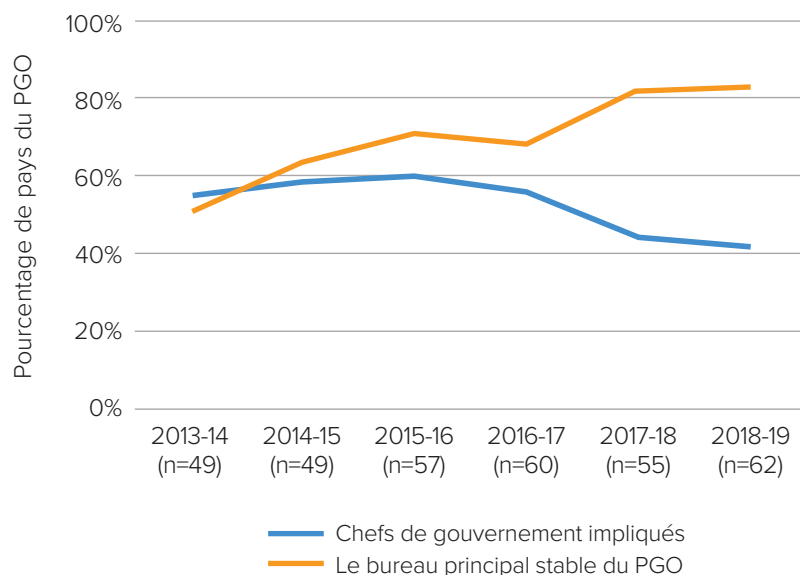
La stabilité des institutions du PGO, en particulier, est un facteur prédictif de résultats. Un taux de rotation moindre au sein du bureau principal du PGO – l'agence gouvernementale qui coordonne le

PGO – est associé à des résultats plus rapides. Les changements de gouvernement, en revanche, ne le sont pas.

Les institutions du PGO ont un taux de rotation réduit. Le bureau principal du PGO est devenu plus stable au fil du temps (voir le graphique ES.4). Au cours des premières années du PGO, la moitié des pays ont connu un changement de ce bureau au cours du cycle du plan d'action, contre seulement environ un sur cinq en 2019.

GRAPHIQUE 4 : Les bureaux principaux du PGO deviennent stables et l'implication des chefs de gouvernement diminue.

Un bureau principal du PGO est stable s'il reste responsable du PGO pendant toute la durée d'un plan d'action. L'implication du chef de gouvernement fait référence à toute participation à la co-crédation par le bureau du président ou du premier ministre.



La participation des chefs du gouvernement diminue

Moins de chefs de gouvernement sont impliqués dans le processus de co-crédation. La participation directe des chefs du gouvernement ou de leur bureau aux événements et réunions de co-crédation a atteint un pic de 60 % des pays en 2015-2016, mais a depuis baissé à environ 40 % (voir le graphique ES.4).

Le PGO s'institutionnalise de plus en plus.

La baisse de la participation des chefs de gouvernement ne signifie pas que l'adhésion politique de haut niveau a diminué. Au contraire, associée à la croissance des forums multipartites et à la stabilité des bureaux principaux du PGO, elle peut suggérer que les institutions du PGO deviennent plus prévisibles et mieux à même de faire face aux changements politiques.



Le plan d'action du Paraguay pour 2014 prévoyait la création de conseils de développement municipaux pour établir un partenariat avec les citoyens afin de déterminer le budget priorités et discuter des questions de santé et d'infrastructure. Photo du PGO.

Plans d'action et engagements

Les plans d'action s'attaquent à un nombre croissant de problèmes, mais plusieurs défis subsistent. En particulier, les niveaux d'ambition, de mise en œuvre et les résultats initiaux ne se sont généralement pas améliorés.

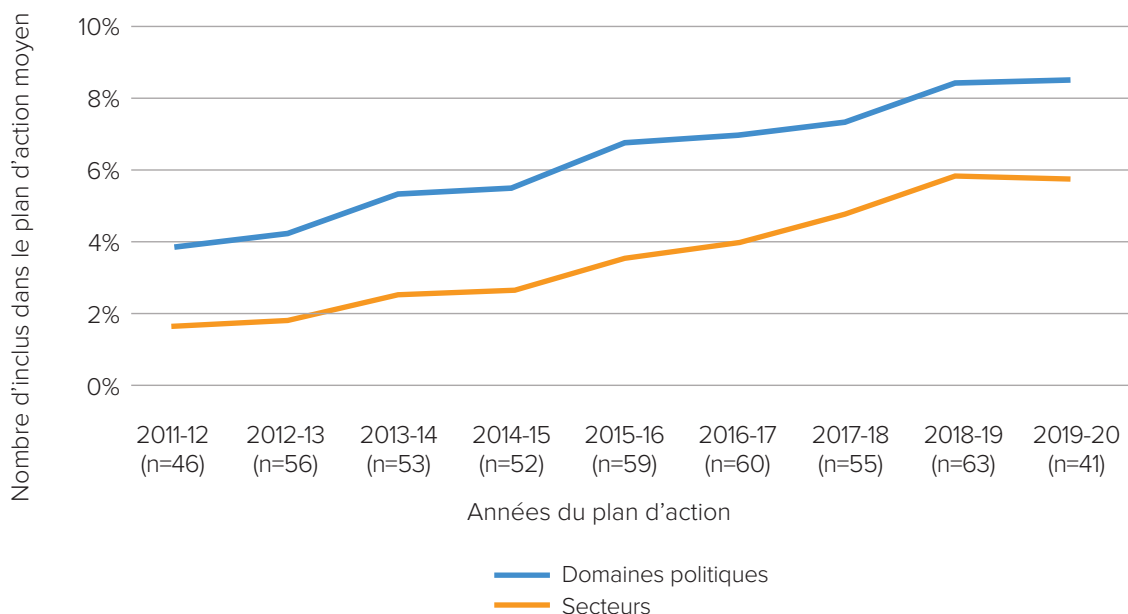
Les plans d'action sont plus courts, mais plus diversifiés

Les plans d'action nationaux comportent moins d'engagements, conformément aux orientations du PGO. Le nombre moyen d'engagements par plan est tombé à 15 (le maximum recommandé par l'unité de soutien du PGO) pour la première fois en 2018 et a continué à baisser depuis.

Bien que les plans d'action soient de plus en plus courts, ils couvrent un éventail croissant de questions. Le nombre de domaines politiques et de secteurs couverts par le plan d'action moyen a plus que doublé par rapport aux débuts du PGO (voir graphique ES.5). Les engagements impliquent également de plus en plus la participation civique, bien que moins nombreux soient ceux qui visent à renforcer les mécanismes de responsabilité publique.

GRAPHIQUE 5 : Les plans d'action du PGO couvrent davantage de domaines politiques et de secteurs.

Les domaines politiques font référence aux outils de gouvernement ouvert (par exemple, les contrats ouverts, les audits). Les secteurs font référence aux domaines de la société concernés (par exemple, l'éducation, la santé). Les chiffres indiqués correspondent à un plan d'action moyen comportant 10 engagements.



L'ambition est un gage de réussite, mais reste un enjeu majeur

L'ambition du plan d'action est le meilleur prédicteur des résultats initiaux positifs. Les engagements ambitieux ont le potentiel d'apporter un changement « modéré » ou « transformateur » dans les pratiques de gouvernement ouvert. En moyenne, un plan d'action dans lequel tous les engagements sont ambitieux a 33 % de résultats initiaux positifs de plus qu'un plan d'action qui ne comporte aucun engagement ambitieux, après avoir contrôlé d'autres facteurs.

Toutefois, relever les ambitions reste un défi. Les taux de vérifiabilité (96 %) et de pertinence (93 %) des engagements sont en hausse, mais le pourcentage d'engagements potentiellement « transformateurs » (7 %) reste faible.

L'ambition des plans d'action ne s'est généralement pas améliorée au fil du temps. Le pourcentage d'engagements ambitieux est passé de 55 % en 2014-2015 à un peu plus de 40 % dans la dernière série de plans d'action, bien que cette baisse ne soit pas statistiquement significative.

L'ambition varie néanmoins fortement en fonction du type d'engagement. Les engagements liés à certains thèmes comme les services publics et l'inclusion sont généralement moins ambitieux que les

engagements dans d'autres domaines, comme la lutte contre la corruption.

Les taux de résultats initiaux restent stables, malgré des défis dans certains pays

Plusieurs pays membres du PGO, en particulier les pays à faible revenu, ont du mal à mettre en œuvre leurs programmes. La différence de taux de mise en œuvre entre les pays membres du PGO aux revenus les plus élevés et les plus faibles est de plus de 30 %, même en tenant compte d'autres facteurs.

Dans l'ensemble, les taux de mise en œuvre n'ont pas changé. Depuis que le MEI a commencé à suivre ces données, environ deux tiers de tous les engagements sont substantiellement ou totalement mis en œuvre à la fin de la période du plan d'action.

Le taux des résultats initiaux solides est également resté stable. Chaque année, environ un engagement sur cinq entraîne des changements significatifs dans les pratiques gouvernementales. Cependant, les évaluations du MEI ne prennent en compte que les changements survenus au cours de la période du plan d'action. Il s'agit donc d'une sous-estimation importante des résultats réels, qui mettent souvent plusieurs années à voir le jour.

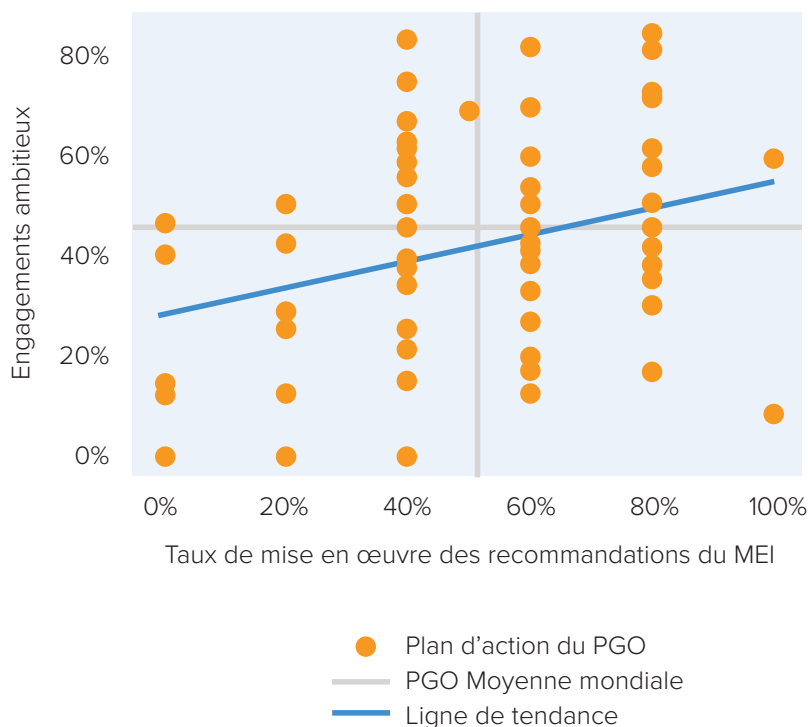
La mise en œuvre des recommandations du MEI est liée à de meilleurs plans d'action

La plupart des membres nationaux et locaux du PGO mettent en œuvre une majorité des recommandations clés du MEI. Le taux de mise en œuvre varie en fonction du membre, mais dans l'ensemble, il est resté constant à environ 50 %. Ce taux suggère que le MEI influence les plans d'action et les processus du PGO.

La mise en œuvre des recommandations du MEI est associée à des plans d'action et des processus de meilleure qualité. Un plan d'action qui met en œuvre toutes les recommandations clés du MEI est, en moyenne, environ 25 % plus ambitieux qu'un plan d'action qui ne met en œuvre aucune recommandation (voir le graphique ES.6). En outre, la mise en œuvre des recommandations du MEI spécifiquement liées au processus du PGO est associée à des processus de co-création plus collaboratifs. Ces deux résultats peuvent être entraînés par une multitude d'autres facteurs.

FIGURE 6. Positive relationship between implementing IRM recommendations and ambition

Each dot represents a national or local action plan. Ambitious commitments have “moderate” or “transformative” potential impact, according to the IRM.





La place Gwanghwamun est devenue une manifestation physique de la lutte contre la corruption lorsque, en octobre 2016, les « manifestations aux chandelles » fait descendre des dizaines de milliers de personnes dans la rue pour exiger la démission de Park Geun-Hye après l'extorsion de millions d'intérêts industriels. Depuis le Candlelight Movement, la République de Corée a étendu la plateforme de proposition citoyenne d'en personne à en ligne. Photo de sinsy via iStock.

Domaines d'action

Les plans d'action du PGO font progresser des domaines politiques particuliers. Les pays prennent systématiquement des engagements forts en matière de lutte contre la corruption mais utilisent rarement leurs plans d'action pour s'engager en faveur de l'espace civique. Les pays qui prennent des engagements liés à la propriété effective et à la transparence budgétaire, en particulier, sont devenus plus ouverts dans ces domaines.

La lutte contre la corruption présente un retour sur investissement élevé

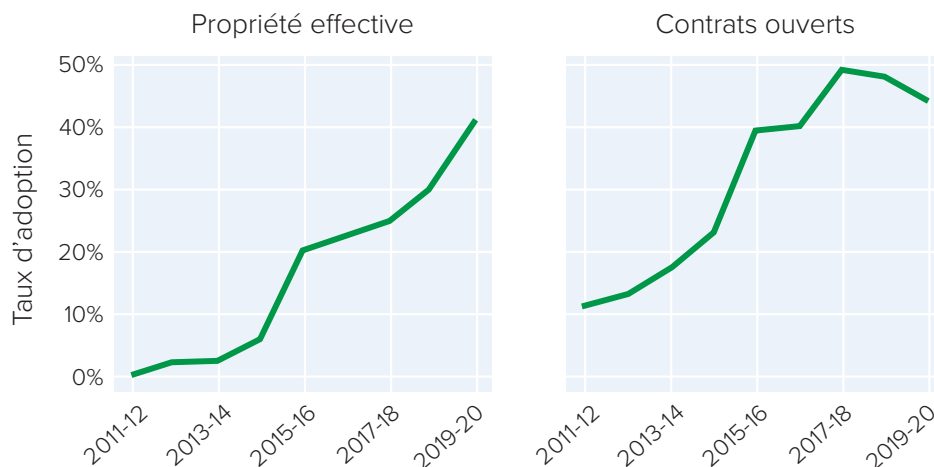
Les engagements du PGO en matière de lutte contre la corruption sont solides. Les engagements dans plusieurs domaines de la lutte contre la corruption sont parmi les plus ambitieux et les plus

susceptibles de générer des résultats initiaux solides. Ces domaines comprennent les dénonciations, les industries extractives, les audits et les contrats ouverts.

Les plans d'action portent de plus en plus sur un sous-ensemble de réformes anticorruption. Le nombre d'engagements relatifs à la propriété effective et aux contrats ouverts, en particulier, augmente de manière significative (voir le graphique ES.7). Cependant, de nombreux thèmes de lutte contre la corruption – tels que la dénonciation et le lobbying – font encore l'objet de peu d'engagements, malgré leur efficacité.

GRAPHIQUE 7 : Adoption croissante des réformes relatives à la propriété effective et aux contrats ouverts

Le taux d'adoption est défini comme le pourcentage de plans d'action comprenant au moins un engagement lié au sujet..



L'espace civique reste un sujet de préoccupation urgent

L'espace civique est en déclin dans la plupart des pays du PGO. Au niveau mondial, l'espace civique continue de [décliner depuis longtemps](#), et les pays du PGO ne sont pas à l'abri. Pour la première fois, cinq pays du PGO échouent au test des valeurs du PGO, qui mesure le degré auquel la société civile peut opérer librement sans répression ou interférence du gouvernement. La sécurité des journalistes et des militants, en particulier, se dégrade.

Les engagements du PGO relatifs à l'espace civique sont trop rares et espacés. Moins d'un quart des membres nationaux et locaux du PGO ont pris un engagement relatif à l'espace civique dans le dernier cycle de plans d'action. En outre, le nombre d'engagements relatifs à l'espace civique n'augmente pas au fil du temps. Ces engagements ont également tendance à produire moins de résultats rapides que les engagements dans d'autres domaines.

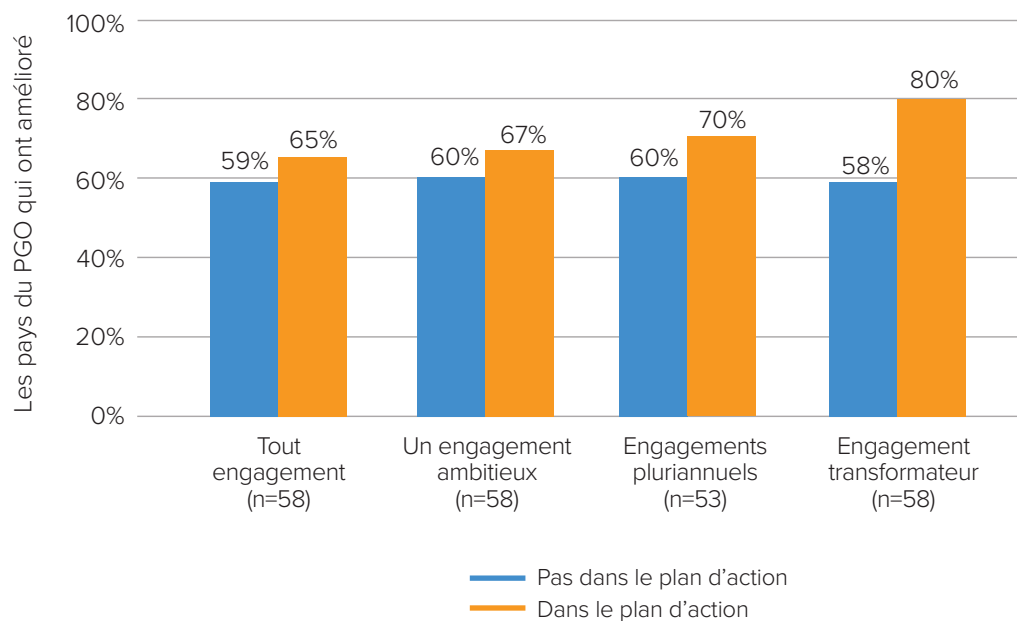
L'avancement des domaines politiques par le biais du PGO est associé à des changements dans le monde réel

Les engagements du PGO sont associés à de meilleures performances en matière de transparence des bénéficiaires effectifs et d'ouverture des budgets. Les pays membres du PGO qui ont pris des engagements dans ces domaines – des engagements ambitieux dans le cadre de plusieurs plans d'action, en particulier – sont devenus plus ouverts que les autres pays selon les évaluations de tiers (voir le graphique ES.8).

Les pays du PGO obtiennent de meilleurs résultats que les pays non membres du PGO. Depuis 2011, les pays du PGO se sont davantage améliorés que les pays non membres du PGO en matière de transparence de la propriété effective, de transparence fiscale et d'ouverture des marchés, qu'ils aient ou non pris des engagements liés à ces sujets..

GRAPHIQUE 8 : Amélioration de la transparence de la propriété effective dans les pays PGO

Selon le Tax Justice Network, les pays membres du PGO qui abordent la question de la transparence de la propriété effective dans leurs plans d'action ont constaté de plus grandes améliorations dans la collecte de données sur la propriété effective.



Conclusion

La recherche valide le modèle de co-crédation du PGO et les plans d'action nationaux. La collaboration entre le gouvernement et la société civile est liée à des plans d'action plus ambitieux et mis en œuvre, qui se traduisent par des améliorations mesurables de l'ouverture du gouvernement. En résumé, là où le processus du PGO est le plus fort, les résultats du PGO ont tendance à être les plus forts. Les implications de cette constatation et de plusieurs autres s'inscrivent dans cinq grands domaines de travail :

1. Participation de la société civile

- L'engagement de la société civile peut contribuer à améliorer les résultats du PGO.
- Le dialogue s'améliore, mais les personnes qui peuvent y participer sont parfois limitées.
- Le retour d'information du gouvernement vers la société civile pose un défi particulier.

2. Institutions politiques

- La stabilité du personnel du PGO est importante.
- Le PGO s'institutionnalise de plus en plus.
- Des recherches supplémentaires sont nécessaires sur l'engagement politique de haut niveau.

3. Ambition du plan d'action

- Un engagement fort : la conception est importante.
- Il est particulièrement nécessaire de relever le niveau d'ambition dans certains domaines d'action.
- Les engagements en matière de lutte contre la corruption sont des investissements intelligents.

4. Mise en œuvre du plan d'action

- Il existe un déficit de mise en œuvre, en particulier dans les pays à faible revenu.
- Le suivi de la société civile peut contribuer à renforcer la mise en œuvre du PGO.

5. Libertés fondamentales

- Les pays PGO s'améliorent dans des domaines spécifiques du gouvernement ouvert, comme les données ouvertes, mais sont en déclin sur des questions systémiques comme l'espace civique.
- Les réformes du PGO risquent d'être inefficaces en l'absence d'un environnement favorable solide et de citoyens engagés pour demander des comptes aux gouvernements.

TABLEAU 1. SIGNES VITAUX CLÉS DU PGO

Sujet	Indicateur	Information Collectée	Emplacement dans le papier	Tendance
L'engagement de la société civile : Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre du plan d'action sont-elles ouvertes et participatives ?	Exigences de base	Respect des normes du PGO en matière de diffusion de l'information, d'espaces et de plateformes de dialogue et de co-crédation, et de prise de décision conjointe.	Chapitre 1 : Section 1.1	NA
	Réponse motivée	Réponse du gouvernement à la société civile sur la façon dont leurs contributions ont été ou non intégrées dans le plan d'action du PGO (et pourquoi).	Chapitre 1 : Section 1.1	NA
	Forum multi-intervenant	Espace pour que le gouvernement et la société civile puissent régulièrement discuter, se mettre d'accord et superviser le processus PGO.	Chapitre 1 : Section 1.2.1	▲
	Niveau d'influence du public : Impliquer	Existence d'un forum multi-intervenant et d'une réponse motivée	Chapitre 1 : Section 1.2.2	▲
Les institutions : Comment les gouvernements sont-ils organisés pour mettre en œuvre leurs plans ?	Chef de la participation gouvernementale	Participation à la co-crédation par le cabinet du président ou du premier ministre, un membre du personnel, ou le président ou le premier ministre eux-mêmes.	Chapitre 1 : Section 1.4.1	▼
	Stabilité de l'organisme chef de file du PGO	Changement d'agence/bureau en charge du PGO pendant le cycle du plan d'action	Chapitre 1 : Section 1.4.2	▲
Ambition : Les plans d'action du PGO sont-ils bien conçus ?	Portée	Diversité des domaines politiques et des secteurs inclus dans le plan d'action	Chapitre 2 : Section 2.1	▲
	Impact potentiel	Mesure dans laquelle les engagements pousseraient les pratiques gouvernementales au-delà de ce qui se fait habituellement dans le domaine politique concerné.	Chapitre 2 : Section 2.2	=
	Vérifiabilité	Niveau de spécificité et de mesurabilité des activités d'engagement	Chapitre 2 : Section 2.2.1	▲
	Pertinence	Pertinence des engagements par rapport aux principes d'accès à l'information, de participation civique et de responsabilité publique du PGO.	Chapitre 2 : Section 2.2.1	▲
Achèvement : Les plans d'action atteignent-ils les objectifs qu'ils se sont fixés ?	Achèvement	Niveau de mise en œuvre des activités d'engagement	Chapitre 2 : Section 2.4.1	=
Résultats initiaux : Les plans d'action changent-ils les pratiques de gouvernance ?	Résultats initiaux	Changement de la pratique gouvernementale à la suite de la mise en œuvre de l'engagement	Chapitre 2 : Section 2.4.2	=
Changements dans le monde réel : Quelles sont les performances des pays du PGO selon les mesures de tiers ?	Plusieurs	Niveau d'ouverture dans des domaines politiques clés, tels que la transparence de la propriété effective, les contrats ouverts, l'espace civique et l'ouverture fiscale.	Chapitre 3 : Section 3.3	Variable

Note : Le chapitre 4 étudie les relations entre la plupart des signes vitaux énumérés dans ce tableau.

A propos du document sur les signes vitaux

Tous les deux ou trois ans, l'unité de soutien du PGO ou du MEI examine les données existantes pour déterminer si le PGO fonctionne comme prévu. Ce travail a été précédemment désigné sous le nom de [Documents techniques du MEI](#) et a ensuite été inclus dans un chapitre de l'ouvrage [PGO Rapport Global 2019](#). Cette analyse quantitative vient compléter d'autres examens plus nuancés du PGO, notamment une [évaluation indépendante pluriannuelle](#) dans une poignée de pays PGO.

Ce rapport particulier est basé sur plusieurs indicateurs de base du MEI. Les indicateurs qui constituent l'essentiel de l'analyse sont énumérés dans le tableau ES.1, ainsi que des indicateurs simples pour les tendances récentes. Consultez les sections correspondantes du rapport, également répertoriées dans le tableau, pour plus de détails. Les données couvrent près de 200 plans d'action nationaux évalués par le MEI, soumis entre 2012 et 2020. Toutes les données incluses dans le document sont mises à jour à partir d'octobre 2021. Les données, ainsi que de nombreux calculs et résultats, sont accessibles au public en ligne. Voir l'annexe pour plus de détails.

Le rapport complet des signes vitaux est disponible ici : www.opengovpartnership.org/fr/ogp-vital-signs-10-years-of-data-in-review/.

A propos du PGO

PGO est un partenariat international qui rassemble des réformateurs au sein du gouvernement et de la société civile pour créer des plans d'action qui rendent les gouvernements plus participatifs, inclusifs, réactifs et responsables. Dans l'esprit d'une large collaboration, le PGO est supervisé par un comité directeur qui comprend des représentants des gouvernements et des organisations de la société civile. Pour devenir membre du PGO, les pays participants doivent souscrire à une déclaration de haut niveau sur le Gouvernement Ouvert, co-crée un plan d'action avec le public et s'engager à rendre compte de leurs progrès de manière indépendante.

Le PGO a été officiellement lancé le 20 septembre 2011, lorsque huit gouvernements fondateurs ont approuvé la Déclaration sur le gouvernement ouvert et annoncé leurs plans d'action nationaux. Aujourd'hui, 78 pays participants au PGO et 76 gouvernements locaux ont pris plus de 4 500 engagements pour rendre leurs gouvernements plus ouverts et responsables.

