



PROSPECTIVE
COOPERATION
laboratoire d'idées



Projet d'Appui aux Gouvernements Ouverts Francophones (#PAGOF)

ÉVALUATION FINALE

Rapport [Résumé exécutif]

Juillet 2021

Marc Lescaudron et Florence Duvauchelle

1. Contexte



L'initiative multilatérale du **Partenariat pour un Gouvernement Ouvert** (PGO) a été initiée en 2011 par huit pays fondateurs, sous l'impulsion des États-Unis, avec l'objectif de **promouvoir une gouvernance transparente, participative, inclusive**, en s'appuyant sur de nouvelles formes de concertation et de **collaboration avec la société civile et les médias**, ainsi que sur les outils du **numérique**.

La France a adhéré à l'initiative en 2014 et élaboré son premier Plan d'Action National pour 2015-2017. Elle a ensuite assuré la Co-présidence du PGO en 2016-2017 et accueilli son 4^{ème} sommet mondial en 2016.

C'est dans ce contexte que le **projet #PAGOF** a été développé et lancé en 2017, avec pour **objectif d'améliorer la gouvernance de plusieurs pays d'Afrique francophone** en les accompagnant dans la mise en œuvre de réformes et la réalisation de leurs engagements PGO par un plaidoyer ciblé sur les organisations de la société civile (OSC) et sur les administrations, et par l'accompagnement d'activités prioritaires en matière de gouvernement ouvert.



2 opérateurs



3 pays partenaires
et 1 volet régional



51 mois
(2017-2021)



3,5 millions de
budget de l'AFD

L'appui du #PAGOF est structuré autour de **trois axes d'intervention** :

- Axe A (national) : **Sensibilisation** aux principes et à la méthodologie du PGO ;
- Axe B (national) : **Appui à la mise en œuvre** effective des engagements pris par chacun de ces 3 pays dans le cadre de leur Plan d'Action National (PAN) ;
- Axe C (régional) : **Promotion et accompagnement à la démarche d'adhésion au PGO** auprès d'autres pays d'Afrique francophone, par la mise en réseau, les échanges et l'attribution de subventions, au niveau régional.

Bien que **deux subventions différentes** aient été octroyées par de l'Agence Française de Développement (AFD) – l'une à Expertise France en appui aux autorités nationales, et l'autre à CFI en appui aux organisations de la société civile comprenant les médias - ces deux opérateurs mettent en œuvre le projet en étroite **coordination**.

D'une **durée totale initiale de 36 mois**, le projet #PAGOF intervient dans les domaines d'activités suivants :

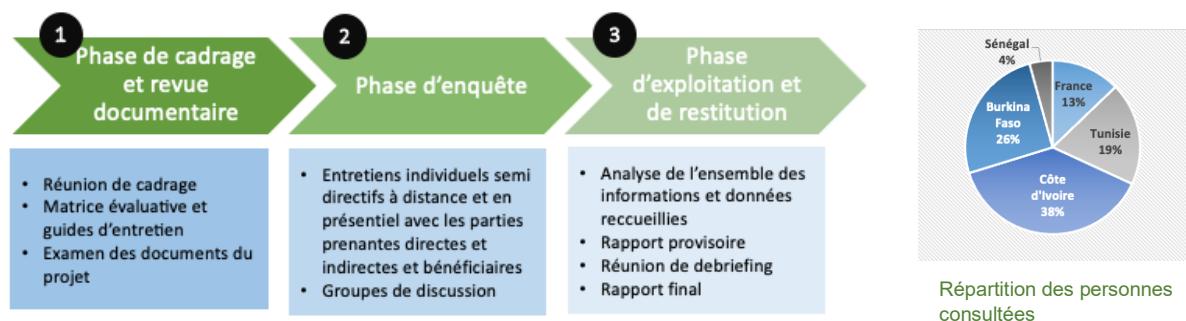
- Soutien au développement des données ouvertes (*open data*) dans les 3 pays ;
- Soutien à la transparence budgétaire en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso ;
- Amélioration de la transparence et l'ouverture des données au niveau national et local en Tunisie ;
- Soutien à la participation citoyenne dans les 3 pays ;
- Renforcement des connaissances sur le gouvernement ouvert dans les 3 pays.

2. Objectifs, périmètre et méthodologie de l'évaluation

Conformément aux Termes de Référence (TDR), l'objectif principal de cette évaluation finale externe est d'**analyser l'ensemble des actions menées dans le cadre du projet, de mesurer les avancées, résultats et effets obtenus et d'en tirer des leçons** en vue d'améliorer les pratiques et de formuler des recommandations opérationnelles et stratégiques qui alimenteront les réflexions des deux opérateurs et du partenaire technique et financier sur la définition et le montage du futur projet #PAGOF 2.

Le plan méthodologique de cette évaluation s'appuie sur une série d'actions de collectes et d'analyse de données à travers des méthodes différentes répondant au principe de la **triangulation des données primaires** (enquêtes et entretiens avec les bénéficiaires, acteurs publics et organisations de la société civile) et **secondaires** (revue documentaire et entretiens avec les opérateurs et les partenaires techniques et financiers).

La conduite de l'évaluation s'est effectuée de mai à juillet 2021 en trois phases :



Des **entretiens individuels de type semi-directif¹** ont été conduits **en distanciel et en présentiel**, au travers d'une mission en juin 2021 au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, avec les **parties prenantes directes** du projet : opérateurs et coordinateurs de projet basés dans les pays d'intervention.

3. Principaux constats et recommandations

PERTINENCE

De manière globale, en termes de réponse aux besoins des parties prenantes du projet, il est constaté que le **projet #PAGOF est pertinent à plusieurs titres** :

- Il répond à un **réel besoin des pays ciblés**, en termes de renforcement de la transparence, de l'accès à l'information et de la participation citoyenne dans la gestion publique

	Anti-corruption	Espace civique		Accès à l'information		Ouverture fiscale
	Indice de perception de la corruption (2020)	Index de démocratie (EIU, 2020)	Classement de la liberté de la presse (RSF 2021)	Notation globale sur le droit à l'information	Indice open data (2016/17)	Open budget Survey (OBS 2019)
Tunisie	69 ^e /179	54 ^e /167	73 ^e /180	13 ^e /129 (2011)	66 ^e /94	82 ^e /117
Côte d'Ivoire	104 ^e /179	109 ^e /167	66 ^e /180	81 ^e /129 (2013)	98 ^e /122 (2015)	83 ^e /117
Burkina Faso	86 ^e /179	116 ^e /167	37 ^e /180	75 ^e /129 (2015)	58 ^e /122 (2015)	87 ^e /117

¹ Voir annexe 2 : Liste des personnes consultées

- Il s'inscrit pleinement dans la politique et les stratégies de chacun des trois principaux pays bénéficiaires, ainsi que dans les priorités identifiées par les parties prenantes dans le cadre des PAN du PGO ;
- Ses axes d'intervention correspondent à un **ensemble logique et complémentaire** d'appui au processus PGO, aux engagements sectoriels des pays et à une dynamique régionale « gouvernement ouvert » au sein des pays d'Afrique francophone ;
- Les **plans d'action annuels (PAA)** ont été conçus en consultation avec l'ensemble des parties prenantes, entraînant un **bon niveau d'appropriation** dans chaque pays ;
- Mais les acteurs rencontrés ont aussi exprimé le besoin d'être **davantage impliqués dans la mise en œuvre directe** des actions ;
- Une **gestion flexible et à l'écoute** de l'évolution des circonstances et des besoins a permis de faire face aux changements externes ;
- Du point de vue de sa conception, le **#PAGOF est pleinement cohérent avec les activités du PGO** et des autres bailleurs présents dans les pays d'intervention ;
- Mais, au niveau opérationnel, il existe un **manque de coordination avec les différents partenaires techniques et financiers (PTF)** sur l'appui au PGO.

EFFICACITE

En termes d'efficacité, le projet #PAGOF a pu **réaliser un grand nombre d'activités**, contribuant à son objectif spécifique et, malgré des **retards dans la mise en œuvre**, atteindre une grande partie des indicateurs d'activité.

36 mois (2017-2020)	Nb d'activités mises en œuvre	Nb de bénéficiaires directs	% de femmes	Nb d'administrations appuyées	Nb d'OSC appuyées
Tunisie	16	788	43%	36	21
Côte d'Ivoire	26	2,356	29%	31	38
Burkina Faso	23	922	15%	12	37
Dimension régionale	7	270	-	-	-
TOTAL	83	4,336	29%	79	96

Il est en particulier relevé les **succès** suivants :

- Les **échanges de pratiques entre pairs** des pays nouveaux adhérents ou prétendants à l'adhésion PGO, que ce soit sous la forme des séminaires régionaux et visites d'étude ont été très fortement appréciés ;
- **L'appui technique à la réalisation d'outils concrets** (plateformes en ligne, portails, etc.) et la mise à disposition de l'expertise française sur des aspects techniques très spécifiques ont été cités comme des forces du projet ;
- La pratique de **favoriser la participation**, pour chaque activité ou formation, de représentants de différentes parties prenantes (administration, société civile, médias) est un facteur important de meilleure compréhension mutuelle et de dialogue au cœur de la philosophie PGO ;
- Les **formations en journalisme d'investigation et open data** ont été très appréciées et identifiées comme un levier puissant de changement, permettant aux journalistes de mieux comprendre l'importance et de maîtriser l'exploitation des données publiques ouvertes pour tenir les responsables publiques redéposables de leurs actions.

Des marges de progression ont aussi été identifiées, notamment avec :

- **L'expertise nationale ou régionale** – qui a globalement été davantage favorisé durant la crise sanitaire – mais a été encore **trop peu mobilisée** et perçue comme un point à renforcer par les parties prenantes ;
- Une **gestion trop centralisée**, qui a pu constituer une contrainte dans l'efficacité de l'action.

EFFICIENCE

Du **point de vue de l'efficience**, même s'il est délicat d'établir des conclusions détaillées sur la gestion budgétaire ou l'adéquation entre le budget, les ressources humaines et les résultats attendus, la revue documentaire et les entretiens ont permis de dégager les quelques constats suivants :

- Une **bonne coordination opérationnelle, bonne circulation de l'information et qualité dans le suivi** et l'élaboration des rapports et des outils de suivi – évaluation ;
- Des **retards** dans l'exécution des activités qui ont entraîné une **sous-consommation budgétaire** ;
- Une **sous-estimation des besoins en ressources humaines** lors de la conception du budget et des PAA ;
- Un **rôle important des agences locales de l'AFD** sur lequel le projet pourrait s'appuyer davantage.

Objet	Total	Total Consommé au 31.12.20	Taux de dépense	Total consommé + prévisionnel	Taux de dépense
EXPERTISE FRANCE + CFI	BUDGET				
1 - Activités dans les pays	2 444 150 €	1 584 941 €	65%	2 336 350 €	96%
1.1 Tunisie	518 128 €	282 677 €	55%	373 084 €	72%
1.2 Côte d'Ivoire	642 152 €	445 727 €	69%	695 140 €	108%
1.3 Burkina Faso	590 062 €	500 647 €	85%	649 537 €	110%
1.4 Volet régional / Echanges expériences	693 809 €	355 890 €	51%	618 589 €	89%
2 - Audit/suivi-évaluation	122 289 €	68 892 €	56%	114 281 €	93%
3 - Coordination de projet	648 891 €	478 661 €	74%	660 789 €	102%
SOUS-TOTAL 1+2+3	3 215 329	2 132 494 €	66%	3 111 420 €	97%
4 - Frais de gestion	279 465 €	184 360 €	66%	269 083 €	96%
5 - Imprevus	5 206 €	622 €	12%	1 923 €	37%
TOTAL 1+2+3+4	3 500 000	2 317 476 €	66%	3 382 426 €	97%

- Projet très ambitieux dans ses résultats attendus et complexe dans la diversité des contextes, la multiplicité des parties prenantes à intégrer, l'effort important de coordination entre ces derniers, les différents niveaux d'intervention, etc.
- Il nécessite donc un fort investissement en ressources humaines
- Les Plans d'Actions Annuels ont été conçus avec trop d'activités au regard des capacités de mise en œuvre.

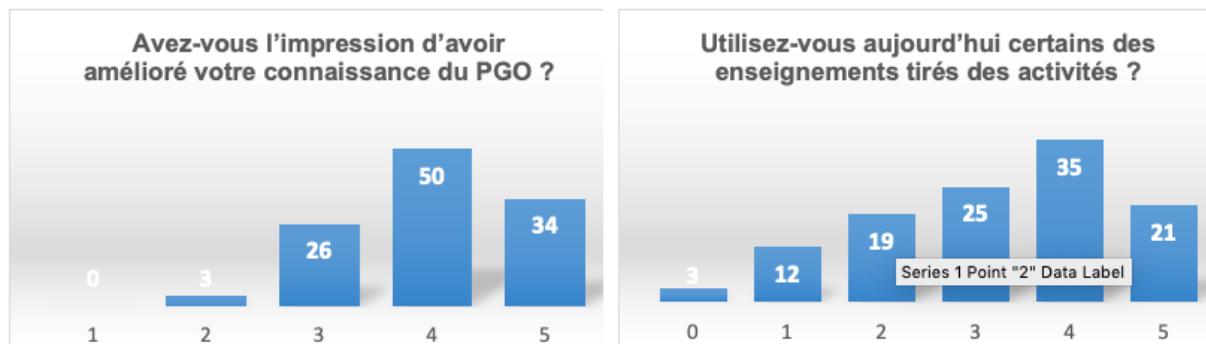
IMPACT

La question de l'impact du #PAGOF sur la gouvernance des pays d'Afrique francophone est délicate à mesurer à ce stade, en prenant en compte la courte durée du programme, malgré son extension de 12 mois, sa **dimension régionale** avec des contextes nationaux différents et son appui direct aux engagements des PAN ainsi que la **multiplicité des parties prenantes** et acteurs intervenants dans le processus PGO et la réalisation de ces engagements.

Plusieurs niveaux d'analyse ont été envisagés : du point de vue des **indicateurs du projet**, du point de vue des **parties prenantes** et du point de vue des **partenaires extérieurs** rencontrés dans le cadre de l'évaluation.

Sur le premier point, l'**impact du projet est jugé satisfaisant**, notamment sur :

- **L'amélioration de la connaissance et des pratiques** en matière de PGO ;



Résultats du questionnaire en ligne destiné aux bénéficiaires #PAGOF - Notation de 0 à 5 ; 0 étant le degré le plus faible (très peu) et 5 étant le plus élevé (beaucoup)

- La contribution du #PAGOF à l'**avancement des engagements PGO** ;
- Le **degré de diffusion des expériences #PAGOF** dans la sphère PGO et la capacité à dégager des enseignements transversaux.

Sur les deux points suivants, il convient de relever les **succès du projet**, en termes de :

- **Contribution au dialogue et à la coopération** entre les différentes parties prenantes de l'administration et de la société civile ;
- **Création d'une dynamique régionale forte** qui permet des échanges de bonnes pratiques entre des pays avec un niveau d'avancement différent ainsi que la valorisation des expertises des pays les plus avancé (création de « champions PGO »).

Par ailleurs, les **marges de progression** suivantes ont été identifiées :

- **Sur l'étendue du cercle de personnes sensibilisées** aux principes du PGO ;
- **Sur la coopération et le dialogue avec les journalistes**.

DURABILITE

Il ressort globalement des entretiens menés que les parties prenantes ont non seulement été consultées, dès le départ, sur les objectifs du projet, les ont approuvés, mais continuent également de les soutenir. Les retours sur le projet sont très positifs et montrent - y compris dans les critiques et recommandations d'amélioration - une **forte adhésion à ses objectifs, voir un sentiment d'appartenance**, qui expliquent une exigence et des attentes également très fortes.

Sur le plan de la durabilité, le projet bénéficie également de **bases solide et ancrées** avec :

- **Un premier cercle de parties prenantes formées et acquises** aux principes et valeurs du PGO, notamment en termes d'approches participatives et de co-création ;
- **De outils créés, la diffusion de bonnes pratiques, des relations interpersonnelles et institutionnelles** établies qui permettront de poursuivre les échanges au-delà du projet #PAGOF.

En termes de **progression**, des marges sont identifiées pour :

- **Améliorer la viabilité** en favorisant une dynamique de soutien PGO auprès d'autres partenaires techniques et financiers, en menant un plaidoyer pour davantage d'engagements financiers des États dans les lois de finance en soutien au PGO, et en renforçant encore la coordination avec le PGO ;
- **Renforcer la visibilité du projet** et du soutien de la coopération française à l'initiative PGO.

Sur la base de ces constats, un certain nombre de **réflexions et de recommandations stratégiques et opérationnelles** sont proposées, et détaillées dans la troisième partie du rapport d'évaluation.

RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES

- **Recommandation 1** : Poursuivre l'appui aux pays bénéficiaires du PAGOF et l'étendre à d'autres pays ayant intégré l'initiative. Adapter les niveaux et modalités d'intervention par pays.
- **Recommandation 2** : **Renforcer la coordination avec le PGO et avec les autres bailleurs** intervenant sur les thématiques du gouvernement ouvert. Intégration dans la stratégie régionale PGO, lien plus direct avec le secrétariat, renforcer moyens humains sur le terrain pour jouer ce rôle de coordination avec les PTF.
- **Recommandation 3** : **Poursuivre l'appui financier à la société civile** pour la mise en œuvre de projets ou micro-projets liés à la réalisation des engagements. Appels étendus à plus d'organisations. Mécanisme des appels restreints et accompagnement méthodologique.
- **Recommandation 4** : Se concentrer sur un **nombre réduit de thématiques**. Intervention plus en profondeur sur thématiques liées aux orientations PAN mais pas aux activités.
- **Recommandation 5** : Poursuivre et renforcer **l'appui à la dynamique régionale**. Rencontres régionales et activités intermédiaires.
- **Recommandation 6** : Se concentrer sur le **niveau local**. Collectivités territoriales et municipalités, lien avec le PGO local.

RECOMMANDATIONS OPERATIONNELLES

- **Recommandation 7** : Valoriser davantage **l'expertise nationale et régionale**, pour le recrutement des formateurs, intervenants, experts. Dynamique initiée à poursuivre.
- **Recommandation 8** : Renforcer la **visibilité** du projet. S'appuyer sur relais de la société civile / acteurs locaux. Visibilité à renforcer également auprès des PTF.
- **Recommandation 9** : Réduire le **nombre d'activités** planifiées chaque année. Approche par « groupes » ou suite logiques d'activités. Modifier l'indicateur de résultat par année.
- **Recommandation 10** : Donner plus de responsabilités et de moyens aux **coordinateurs nationaux**. Rééquilibrage siège/terrain.
- **Recommandation 11** : Limiter l'appui à la méthodologie et élaboration des PAN aux nouveaux pays adhérents.
- **Recommandation 12** : Renforcer le **travail avec les journalistes**. Dimension importante pour davantage d'intégration ce groupe cible dans la dynamique PGO.
- **Recommandation 13** : Privilégier les activités et **formations en résidentiel**. Pour une meilleure prise en charge de participants et cohésion de groupe lors des activités.