

Baromètre de la Gouvernance Locale (BGL)

Fondateurs

Impact Alliance (PACT, IDASA - L'Institut pour la démocratie en Afrique australe, et SNV, l'Organisation néerlandaise de développement).

Historique

Le Baromètre de la Gouvernance Locale a été instauré en 2005 lors d'un atelier sur la gouvernance locale à Pretoria. Trois partenaires impliqués dans le développement des capacités pour la bonne gouvernance et la prestation de services améliorée au niveau local, ont relevé la nécessité d'élaborer un instrument pour les aider à évaluer l'état de la gouvernance locale et à identifier les besoins en capacité d'une meilleure gouvernance. Le premier instrument a été développé en 2006 et a été testé dans plusieurs pays et selon plusieurs paramètres en Afrique. Sur la base de ces expériences, l'outil a été révisé en 2007 et a depuis été appliqué dans plus de 10 pays, en partenariat avec des ONG locales.

Objectifs

L'objectif global du BGL est de décrire, d'analyser et de comprendre les situations de la gouvernance locale, afin de développer la capacité des intervenants locaux à promouvoir et à maintenir la bonne gouvernance et une meilleure prestation des services. En utilisant l'instrument d'une manière participative, il se révèle être à la fois un outil d'évaluation et de renforcement des capacités, qui favorise le dialogue démocratique. Le Baromètre de la Gouvernance Locale vise notamment à :

- Obtenir des mesures quantitatives pour les indicateurs de bonne gouvernance pour permettre une analyse comparative entre situations, une compréhension de l'évolution des facteurs de gouvernance et l'évaluation de l'impact des interventions
- Assurer la participation des principaux intervenants lors de la conception des modèles de gouvernance, ainsi que la collecte, le traitement et l'analyse des informations recueillies.

Applications

On peut utiliser le BGL dans n'importe quel contexte de gouvernance locale avec ou sans base de données quantitative de performance fiable pour évaluer (a) la façon selon laquelle le gouvernement fournit ses services à la population locale, et (b) la façon dont le gouvernement local se comporte face aux citoyens et aux autres prestataires de services. On peut l'utiliser dans le cadre du processus de localisation des Objectifs de développement du Millénaire. Le modèle de gouvernance universel fourni peut facilement être adapté à des situations et des contextes divers.

Types et sources de données utilisées

Les données d'entrée peuvent être qualitatives et/ou quantitatives, subjectives et objectives, provenant de multiples sources (examen des données et des rapports primaires ou secondaires disponibles et des enquêtes avec des experts du secteur, des personnes bien informées sur les questions de gouvernance locale et régionale, des débats avec des groupes de discussion dirigée et des citoyens - en s'appuyant sur un échantillon aléatoire stratifié). La collecte des données est confiée à des organismes locaux dotés des compétences et des capacités requises. Les critères utilisés doivent idéalement donner en ensemble de critères de mesure des performances des mécanismes formels comparé aux normes nationales, mais aussi des critères de mesure de la perception des diverses intervenants quant à leur définition idéale de «bonne gouvernance». Par exemple, une administration municipale d'Afrique du Sud pourrait s'octroyer elle-même un score élevé sous le critère «participation» car elle a respecté les directives nationales de consultation de la population avant l'adoption de son Plan de développement intégré; alors que la société civile pourrait donner à cette même administration municipale un score faible car l'exercice de consultation de la population n'est qu'une simple formalité et n'influence en rien la véritable prise de décision. Le BGL contribue à faciliter un dialogue sur les nombreuses interprétations de "participation significative" entre les intervenants.

Méthodologie

Le BGL prône un «modèle universel de la gouvernance locale» qui comprend 22 sous-critères regroupés sous cinq grands thèmes de bonne gouvernance: l'efficacité; la transparence et l'état de droit; la responsabilité; la participation et l'engagement civique; et l'équité (voir tableau 4). Des indicateurs spécifiques à un barème de notation sont fournis pour chacun des 22 sous-critères (voir tableau 5).

Bien que ce modèle universel reste valable dans n'importe quel contexte de pays, il est essentiel qu'il soit adapté en un "modèle local", reflétant le contexte et les priorités locales. L'élaboration du modèle adapté est réalisée par des experts et les intervenants locaux au cours d'un premier atelier.

Tableau 4: Baromètre de la Gouvernance Locale: Critères et sous-critères	
EFFICACITÉ	TRANSPARENCE ET ETAT DE DROIT
1. Existence d'une vision claire et de plans stratégiques et opérationnels 2. Leadership 3. Bonne gestion des ressources financières 4. Processus décisionnel pertinent fondé sur des informations fiables 5. Satisfaction de la population quant à l'accès et à la qualité de la prestation de services	6. Existence et application d'un cadre juridique institutionnel 7. Accès des citoyens au système judiciaire 8. Disponibilité et accès à l'information 9. Incidence de la corruption
RESPONSABILITE	PARTICIPATION et ENGAGEMENT CIVIQUE
10. Transparence: accessibilité et la disponibilité des informations relatives à la prestation des services, à la planification et à l'utilisation des ressources; obtention de résultats 11. Procédures de contrôles et de contreponds 12. Recours (occurrence d'audits impartiaux) 13. Réactivité du gouvernement 14. Intégrité	15. Cadre institutionnel 16. Engagement des citoyens 17. Engagement civique
EGALITE	
18. Existence d'une charte ou d'un cadre juridique reconnaissant les droits de l'ensemble des citoyens 19. Egalité des chances pour l'accès aux services de base 20. Egalité des chances pour l'accès au pouvoir 21. Egalité des chances pour l'accès aux ressources 22. Egalité des chances pour l'accès aux moyens de subsistance	

Le "modèle local" est organisé en arborescence. Au plus haut niveau se trouve l'indice de gouvernance locale, suivi par les 5 critères principaux. Chaque sous-critère émane des thèmes plus généraux. Au niveau le plus bas se trouvent les indicateurs. Selon les spécificités du contexte, les modèles locaux développés dans divers pays peuvent varier en fonction du nombre de niveaux dans l'arbre.

Les scores pour les niveaux inférieurs sont calculés en comparant les valeurs réelles (entrées de données) aux valeurs de référence (normes, standards, références locales). Les scores obtenus aux niveaux supérieurs sont obtenus par un calcul arithmétique des scores du niveau inférieur en utilisant des critères de pondération. Les scores sont tous mesurés de la même façon: sur une échelle de 0 à 100. Le tableau suivant présente deux exemples d'indicateurs développés pour la région de l'Anosy à Madagascar.

Tableau 5: Deux exemples d'indicateurs développés pour la région de l'Anosy à Madagascar.						
Indicateur	Explication	Valeur	Année	Source	Observations	Références
1.1.1. Vision	Est-ce que la région de l'Anosy dispose d'un plan stratégique? Note comprise entre 0 et 10. 0 = aucun plan stratégique en	10	Fév. 2006	Pacte FTU /	La région de l'Anosy dispose d'un Plan de développement	Le rapport PDR sur la région de l'Anosy est

	place, 5 = plan stratégique en cours, 10 = plan stratégique finalisé			DTS	régional (PDR) ratifié en janvier 2005	disponible en version papier et sur CD Rom
1.4.1. Satisfaction à l'égard des services de qualité	Quel pourcentage de la population est satisfaite de la qualité des services offerts dans la région de l'Anosy? 0 = personne n'est satisfait, 50 = la moitié des personnes interrogées est satisfaite, 100 = toutes les personnes interrogées sont satisfaites	70	Fév. 2006	Rapport / Région		Résultats du sondage (échantillon représentatif)

Principaux acteurs et intervenants

Un organisme coordinateur est défini au cours des premières étapes du processus. Cette organisation joue un rôle essentiel tout au long du processus, notamment en informant et en impliquant les divers intervenants, et dans le traitement des données. Les autres intervenants impliqués dans ce processus sont:

- Le "client" (par exemple, le gouvernement local), qui est également le principal bénéficiaire. Le client définit les objectifs du modèle, leur application et la sélection des intervenants participantes.
- Les "partenaires techniques", les intervenants locaux qui travaillent en étroite collaboration avec l'organisme coordinateur. Leur rôle est essentiel, surtout dans la collecte, le traitement et la validation des résultats.
- Les véritables intervenants du processus de gouvernance tels que les fonctionnaires des collectivités locales, la société civile, le secteur privé et les responsables communautaires ou traditionnels, qui sont impliqués dans le processus d'évaluation.

En se basant sur les résultats du BGL, les intervenants locaux identifient les lacunes en matière de gouvernance et définissent les priorités qui doivent mener à un plan d'action et à des activités de renforcement des capacités concrètes.

Format de présentation des résultats

Les données quantitatives et qualitatives relevées sont analysées pour produire:

1. Un Indice de la Gouvernance Locale (IGL), qui indique les grandes lignes de la qualité de la gouvernance locale, exprimé sur une échelle de -1 à +1 (voir tableau 5). L'IGL est généré à l'aide d'une méthodologie logicielle qui permet aux organismes et l'autorité locale d'effectuer eux-mêmes le traitement des données. L'encadré 1 montre un exemple d'Indice de la Gouvernance Locale à Madagascar.

2. Des rapports complémentaires, qui soulignent les forces et les faiblesses d'une situation de gouvernance spécifique et qui peuvent être notées sur la même échelle.

Les résultats sont présentés aux parties intéressées, et analysés dans un forum participatif. Un plan d'action est ensuite élaboré.

Tableau 5: Échelle d'évaluation de la gouvernance locale

Valeur	Performance de la Gouvernance
+1	Parfaite
+0,75	Très bonne
+0,5	Bonne
+0,25	Assez bonne
0	Neutre
-0,25	Plus ou moins mauvaise
-0,5	Mauvaise
-0,75	Très mauvaise
-1	Inexistante

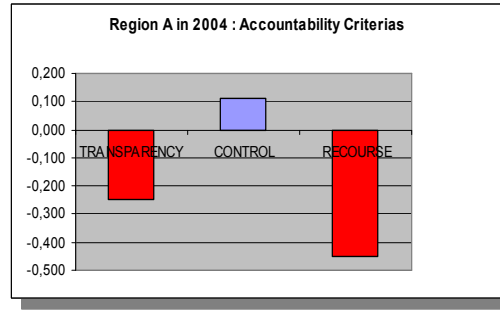
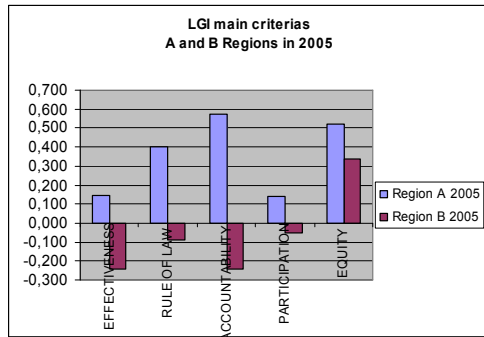
Couverture

L'essai sur le terrain a été mené entre avril et juin 2006, dans 15 localités de six pays (Botswana, Afrique du Sud, Cameroun, Équateur, Ghana, Madagascar et Tanzanie). La grande diversité d'applicabilité de la BGL se révèle dans son pilotage dans les municipalités, les districts/arrondissements et les régions. Une vingtaine d'autres applications - notamment les applications thématiques, comme l'eau, l'éducation, la réduction des risques de catastrophe, etc. - ont entre-temps été mises en œuvre dans les pays ci-dessus, mais aussi en Éthiopie, au Mozambique, au Malawi, au Lesotho et dans l'Asie du Sud-Est.

Encadré 1: Utilisation du Baromètre de la gouvernance locale dans deux régions de Madagascar

"En 2004, 22 régions de Madagascar avaient l'objectif de décentraliser les services publics, le pouvoir administratif et la gestion des ressources. Le renforcement de la gouvernance au niveau régional est la plus grande priorité du gouvernement Malgache et des bailleurs.

Il y a donc un besoin urgent d'outils à même d'évaluer et de comparer avec impartialité les performances de la gouvernance régionale pour pouvoir déterminer le niveau d'efforts à fournir pour le renforcement des capacités. L'objectif dans cette étude de cas est de mesurer la qualité de la gouvernance dans deux régions, tout en identifiant les besoins de renforcement des capacités pour améliorer la gouvernance régionale."



Source: http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=11625_201&ID2=DO_TOPIC

Chronologie

Initiée en 2005. Testée sur le terrain en 2006. Révisée en 2007 et désormais appliquée dans plus de 10 pays d'Afrique. Selon le nombre de districts ou de municipalités mises à l'étude, l'occurrence de données fiables, l'engagement des dignitaires locaux et les capacités locales à collecter et à analyser les données de la BGL peuvent être effectuées par la municipalité dans un délai de 3 à 5 semaines.

Équité entre les sexes

Le BGL comprend un critère d'équité, mais il pourrait également inclure des sous-critères dotés d'une perspective de genre pour chaque thème. En outre, des recommandations sont formulées pour l'inclusion d'un équilibre entre les sexes dans l'échantillon à interviewer.

Axé sur la pauvreté

Le BGL est axé sur la pauvreté car il évalue l'accès aux services pour les divers groupes de la société; on peut l'utiliser dans le cadre du processus de localisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, pour réduire la pauvreté.

Forces

- ❑ Le BGL combine des données quantitatives et des observations qualitatives. Il présente une interface conviviale fondée sur une base de données, des feuilles de calcul et un logiciel de traitement communs.
- ❑ Le BGL permet de comparer des résultats entre les groupes d'intervenants (ce qui alimente des dialogues très intéressants entre intervenants qui perçoivent différemment les éléments de la gouvernance), entre les municipalités et sur une durée de temps.
- ❑ On peut facilement l'adapter à des situations et des contextes particuliers: il est applicable aux niveaux administratifs national, régional ou local et peut être adapté selon plusieurs thèmes et secteurs (comme la décentralisation, l'environnement, la prestation de services publics, etc.)
- ❑ Le BGL trouve ainsi un juste équilibre entre comparabilité et spécificité locale. En pratique, la plupart des applications utilisent un modèle qui est spécifique à un pays donné, car la plupart des pratiques, procédures et normes sont définies à ce niveau (les applications dans un système fédéral peuvent se faire au niveau inférieur).
- ❑ On peut l'appliquer dans les situations dans lesquelles des références fiables et des données de performance font défaut, tout comme dans des contextes où ces données sont disponibles en abondance. Les applications récentes du BGL, associé aux exercices de bulletin de notes du citoyen/collectivité se sont avérées très fructueuses.
- ❑ Le BGL est un outil participatif qui implique les représentants de toutes les tranches de la société tout au long du processus, le renforcement du dialogue et l'obtention d'un consensus entre les intervenants. En

outre, il fait appel à des indicateurs contextualisés qui parlent à la population locale. Ces deux facteurs contribuent à un niveau élevé d'appropriation de l'outil. Il est orienté vers l'action et il s'agit donc aussi d'un outil d'évaluation et de renforcement des capacités, qui crée une compréhension et une meilleure coopération entre les intervenants dans des contextes de gouvernance locale.

- ❑ D'un point de vue coût-bénéfice, l'instrument peut être appliqué dans un contexte de rareté des ressources (donnant lieu en conséquence à des niveaux inférieurs de fiabilité et de représentation) ou dans des situations qui requièrent un niveau de fiabilité élevé et donc une collecte de données primaires plus intensive, augmentant ainsi les coûts de l'application.
- ❑ Depuis 2008, le modèle spécifique localisée peut aisément être converti en une version web, rendant possible et instantanée la notation et la collecte de commentaires des divers groupes d'intervenants.

Faiblesses

- ❑ Il faut un coordinateur principal fluide sur la méthodologie et formé et agréé par Impact Alliance. Le coordinateur doit faire preuve d'une bonne compréhension de la gouvernance du contexte local afin d'être en mesure d'adapter l'instrument avec succès.
- ❑ Un soutien technique minimal est requis de la part d'Impact Alliance pour convertir le modèle localisé en un document Web, ce qui permet une notation instantanée.

Où le trouver

<http://www.pact.mg/lgb/>

<http://www.pact.mg/lgb/lgb/interface/>

http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=12698_201&ID2=DO_TOPIC

http://www.idasa.org.za/index.asp?page=output_details.asp%3FRID%3D931%26OTID%3D4%26PID%3D50

Personnes ressources

Equipe de mise en place du BGL:

Paul van Hoof, IDASA (Afrique du Sud) - pvanhoof@idasa.org.za

Benjy Mautjane, IDASA (Afrique du Sud) - bmautjane@idasa.org.za

Jean-Michel Dufils, PACT (Madagascar) - jmd@pact.mg

Nirinjaka Ramasinjatovo, PACT (Madagascar) - nirinjaka@pact.mg

Jeff Kwaterski, Impact Alliance (USA) – jkwaterski@impactalliance.org

Outils et directives complémentaires

Baromètre de la Gouvernance Locale - Vue d'ensemble:

http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/JAI/RESOURCE_MATERIALS/COURSE_MATERIALS/LOCAL%20GOVERNANCE%20PRO-

[POOR%20OUTCOME%2C%20KIGALI%2C%20RWANDA%2C%20%202006/IA%20LOCAL%20GOVERNANCE%20BAROMETER%20JAI%20KIGALI.PPT](http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/JAI/RESOURCE_MATERIALS/COURSE_MATERIALS/LOCAL%20GOVERNANCE%20BAROMETER%20JAI%20KIGALI.PPT)

http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/JAI/RESOURCE_MATERIALS/COURSE_MATERIALS/LOCAL%20GOVERNANCE%20PRO-

[POOR%20OUTCOME%2C%20KIGALI%2C%20RWANDA%2C%20%202006/LG%20BAROMETER_PRESENTATION.PPT](http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/JAI/RESOURCE_MATERIALS/COURSE_MATERIALS/LOCAL%20GOVERNANCE%20BAROMETER_PRESENTATION.PPT)

Manuel du processus d'implémentation du BGL:

http://www.pactworld.org/galleries/resource-center/local_gov_barometer_handbook.pdf

Applications et utilité de l'Indice de la Gouvernance locale:

http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=12700_201&ID2=DO_TOPIC

<http://www.pact.mg/lgb/lgb/interface/pages/library/LGB%20Pact.ppt>

<http://www.pact.mg/lgb/lgb/interface/pages/library/ANOSY%20FORM.xls>

Le BGL et les Objectifs du Millénaire pour le développement:

http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=11625_201&ID2=DO_TOPIC

Aider et Renforcer la gouvernance locale:

http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=44902_201&ID2=DO_TOPIC