



Guide de l'Utilisateur pour **Mesurer la Gouvernance Locale**



The background features a repeating pattern of stylized human figures in shades of purple and green. Each figure has its arms raised, with hands open, symbolizing community, participation, and governance. The figures are arranged in a grid-like pattern, creating a sense of collective action and shared responsibility.

Guide de l'Utilisateur pour **Mesurer la Gouvernance Locale**

Table des matières



Remerciements	v
Acronymes	vi
Introduction	1
1. Évaluations de la Gouvernance Locale	5
1.1 Qu'est-ce que la gouvernance locale ?	5
1.2 Priorités universelles de la gouvernance locale	6
1.3 Mesurer la gouvernance locale	7
1.4 Pourquoi évaluer la gouvernance locale ?	7
1.5 À quoi l'évaluation doit-elle s'attacher ?	8
1.6 Comprendre le fondement normatif des évaluations	9
1.7 Veiller à la participation de multiples parties prenantes	11
1.8 Quel type d'indicateurs utiliser ?	14
1.9 Sélection d'indicateurs sensibles aux questions de genre et de pauvreté	15
1.10 Quel genre de données utiliser ?	18
1.11 Principaux facteurs contextuels qui influencent l'impact sur les politiques des résultats de l'évaluation	20
1.12 Utiliser les résultats de l'évaluation pour renforcer l'exigence de reddition de comptes tant ascendante que descendante	22
1.13 Opportunités institutionnelles pour l'adoption de politiques	25
2. Voix de Terrain	29
2.1 Choisir un cadre d'évaluation approprié	29
2.2 Comprendre des méthodologies complexes	29
2.3 Adapter les outils au contexte local	30
2.4 Gérer une multiplicité d'objectifs	31
2.5 Maximiser la participation aux évaluations	31
2.6 Mesures incitatives et durabilité	33

Table des matieres



Études de Cas	37
Étude de cas 1 : Faciliter l'implication et l'engagement - le rôle d'un fonctionnaire local	37
Étude de cas 2: Passer du concept de gouvernement à celui de gouvernance - le rôle d'un militant de la société civile	39
Étude de cas 3: Trouver un équilibre entre comparabilité et pertinence locale - le rôle d'un représentant d'une association de collectivités locales	41
Étude de cas 4: Veiller à la prise en compte des résultats de l'évaluation lors de l'élaboration des politiques locales - le rôle d'un représentant élu de la collectivité locale	43
Références	45
Guide des ressources	47
Comment se servir du Guide des ressources	48
Tableau de synthèse: Caractéristiques principales des outils repris dans le Guide des ressources	51

Remerciements



AUTEURS

Alexandra Wilde
Shiprah Narang
Marie Laberge
Luisa Moretto

ÉDITEUR

Joachim Nahem, Centre pour la gouvernance d'Oslo, PNUD

TRADUCTRICE

Françoise Brodsky

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre reconnaissance à Nenad Rava et Andrew Nickson, qui ont contribué à des versions antérieures du présent guide, ainsi qu'à Paul van Hoof (IDASA), en sa capacité de lecteur scientifique. Nous sommes également reconnaissants à Lenni Montiel, du PNUD (Groupe de la gouvernance démocratique) et à Henrik Fredborg Larsen, également du PNUD (Centre régional de Bangkok) pour leurs précieuses contributions.

Enfin, le présent ouvrage n'aurait pas vu le jour sans la coopération de tous ceux que nous avons interviewés. Nous les remercions pour leurs commentaires et leur honnêteté pendant nos conversations.

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

- Bishnu Puri, Directeur de Programme national, Programme FENU-FDD (Financement décentralisé et développement), Népal
- Daniel Cravacuore, La Universidad Nacional de Quilmes, Argentine
- Edgardo Bilsky, Cités et Gouvernements Locaux Unis
- Fatmir Musa, PNUD Macédoie
- Gould Margot, Évaluation et analyse de la démocratie, International IDEA
- Ieva Lazareviciute, PNUD Brésil
- Irman Lanti, Indice de la démocratie Indonésie, PNUD Indonésie
- Janey Lawry-White, Bureau de la prévention des crises et du relèvement, PNUD NY
- Krenar Loshi, PNUD Kosovo
- Laura Soria, Jefa Del Programa Urbano
- Nirinjaka Ramasinjatovo, Chercheur/formateur pour le Baromètre de la gouvernance locale
- Patrick Breard, spécialiste de la gouvernance
- Sugumi Tanaka, Service du développement urbain, ONU-HABITAT
- Tomislav Novovic PNUD Serbie
- Tony Verheijen, Banque mondiale
- Velibor Popovic, PNUD Serbie



Acronymes



BGL	Baromètre de la gouvernance locale
BNS	Bureau national des statistiques
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CMA	Conditions minimales d'accès
DFID	Department for International Development
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDD	Financement décentralisé et développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
GOFORDEV	Gouvernance pour le développement local
GOFORGOLD	Bonne gouvernance pour le développement local
IBG	Indice de la bonne gouvernance
IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
IGU	Indice de gouvernance urbaine
LGPMS	Local Governance Performance Management System [Système de gestion des performances de la gouvernance locale]
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCDE-CAD	OCDE- Comité d'aide au développement
OGC	Centre d'Oslo pour la gouvernance, PNUD
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
OSC	Organisation de la société civile
OSI	Open Society Institute
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RRA	Rapid rural appraisal [méthode d'évaluation rapide en milieu rural]
UAL	Unité administrative locale
USAID	United States Agency for International Development [Agence des Etats-Unis pour le développement international]

Introduction



Le présent guide a été conçu pour répondre à la demande croissante des bureaux de pays du PNUD et d'un large éventail de parties prenantes qui voudraient mieux comprendre la multiplicité des outils et méthodes utilisés pour mesurer, évaluer et contrôler la gouvernance au niveau local. Le terme « gouvernance locale » est utilisé ici pour couvrir un éventail de questions qui se posent au niveau local, dont la décentralisation des politiques et processus, les rôles des différents acteurs et institutions et les relations qu'ils entretiennent entre eux, la démocratie locale et les performances des collectivités locales.

Le guide aborde d'abord des questions théoriques et conceptuelles relatives à la gouvernance locale, puis passe en revue les initiatives courantes ou plus anciennes pour évaluer la gouvernance locale. La prolifération d'évaluations et d'indicateurs entraîne une certaine confusion à propos des outils à utiliser, de la façon de les appliquer et de leurs atouts ou leurs faiblesses.

Le guide est divisé en deux parties. La première décrit ce que l'on entend par gouvernance locale, ainsi que le genre de questions, de concepts et de priorités que les outils d'évaluation actuels tendent à mesurer. Elle donne aussi des informations sur les problèmes et opportunités que rencontre toute évaluation de la gouvernance locale. Ces conseils s'inspirent des commentaires des utilisateurs eux-mêmes, d'une distillation de bonnes pratiques et de quatre études de cas.

La deuxième partie propose un catalogue des sources, c'est-à-dire un inventaire des outils et méthodologies d'évaluation actuellement

disponibles. Pour le moment, il n'existe aucun document qui offre un aperçu global de tout ce qui existe dans ce domaine en termes d'approches, d'outils et de méthodes. Le présent guide des ressources est structuré de manière à fournir des informations détaillées sur chaque outil : histoire, objectifs, applicabilité, types de données utilisées et leur provenance, méthodologie, principaux acteurs/parties prenantes, format de rapport pour les résultats, sensibilité au genre ou à la pauvreté (le cas échéant), atouts et points faibles, couverture, calendrier, partis pris, adresses de contact et tout autre outil/directive supplémentaire relatif à l'instrument en question. Nous avons compilé et organisé ces informations dans le but de donner aux acteurs de la gouvernance locale et autres intervenants impliqués dans le renforcement de cette dernière un document qu'ils pourront consulter pour créer de nouveaux outils d'évaluation ou adapter certaines des approches existantes à leur contexte. Il est important de noter que le guide ne propose pas une nouvelle méthodologie de mesure ou d'évaluation ni un schéma type quelconque.

Le Guide représente un élément important du corpus d'informations fournies par le PNUD sur l'évaluation de la gouvernance démocratique et il a été conçu dans le cadre de son programme « Évaluations de la gouvernance ».¹ Celui-ci appuie les processus nationaux d'évaluation et de mesure de la gouvernance démocratique et il a pour ambition de faciliter la création d'outils pro-pauvres, sensibles à la dimension de genre et faisant l'objet d'une large appropriation nationale, conçus pour identifier les faiblesses en matière de gouvernance et les lacunes en termes de capacités.

¹ http://www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html

À quoi sert le guide ?

Le guide a pour objectif de rassembler les connaissances actuelles sur la décentralisation et la façon de mesurer la gouvernance locale et de servir de plate-forme pour comprendre et naviguer l'ensemble des outils d'évaluation actuels en s'attachant à des questions spécifiques: comment choisir parmi les indicateurs de gouvernance locale existants (ou décider d'en élaborer d'autres), comment s'occuper de la préparation et du lancement d'une évaluation, comment veiller à ce que le processus de mise en œuvre de l'évaluation soit le plus inclusif possible, comment veiller à ce que l'évaluation soit menée

de façon rigoureuse et scientifique, que faire des résultats et comment résoudre les problèmes de viabilité ?

À qui le guide est-il destiné ?

Le guide s'adresse principalement aux parties prenantes locales et nationales s'occupant de projets d'évaluation locaux et à tous ceux qui travaillent pour des partenaires du développement internationaux, nationaux ou locaux impliqués dans ce genre d'entreprises.² Citons par exemple les fonctionnaires gouvernementaux, les organisations de la société civile, les médias, et les agences bi-ou multilatérales.

² Les chercheurs et analystes forment une catégorie à part. Comme l'indique notre analyse, ils peuvent être considérés comme des spécialistes et/ou simplement comme des parties prenantes activement engagées dans le processus, selon le cas et leurs compétences personnelles. Par exemple, certains s'occupent de collecte et d'analyse des données, mais ils le font lors de discussions de groupes ou en compilant des données existantes, activités qui dans l'un et l'autre cas, ne requièrent ni une connaissance approfondie ni une bonne compréhension de techniques de recherche complexes. C'est pourquoi, il revient à chacun d'eux d'évaluer l'intérêt du guide pour leur travail présent ou futur.



1

Évaluations de la Gouvernance Locale

Évaluations de la Gouvernance Locale

1.1 Qu'est-ce que la gouvernance locale?

La gouvernance a à voir avec les processus qui décident des orientations publiques et les appliquent. Elle est le résultat d'interactions, de relations et de réseaux entre différents secteurs (administrations publiques, secteur public, secteur privé et société civile) et implique des décisions, des négociations et différentes relations de pouvoir entre les parties prenantes pour décider qui obtient quoi, quand et comment. Les relations entre l'administration gouvernementale et les différents secteurs de la société déterminent comment les choses se font et comment les services sont prestés. La gouvernance ne se limite donc pas au gouvernement, ni même à un « bon gouvernement » ; elle détermine la façon dont un service ou un ensemble de services sont planifiés, gérés et réglementés au sein d'un ensemble de systèmes politiques et économiques.

Au cours des dix dernières années, les stratégies de développement local ont commencé à incorporer le concept de « gouvernance démocratique locale », lequel est devenu une justification essentielle pour obtenir des donateurs un appui à des réformes visant à la décentralisation et au renforcement des capacités des collectivités locales. L'idée même de « bonne gouvernance » au niveau local dénote plusieurs concepts: qualité, efficacité et bonne performance de l'administration locale et des services publics, qualité des politiques publiques et des procédures décisionnelles locales, caractère inclusif et transparence, obligations redditionnelles et enfin, façon dont le pouvoir et l'autorité s'exercent au niveau local.

Si la collectivité locale en constitue le pilier institutionnel au niveau local, la sphère plus large de la gouvernance comprend une série d'institutions étatiques ou non, de mécanismes et

de processus par le truchement desquels les biens et services publics parviennent aux citoyens et au travers desquels ceux-ci peuvent exprimer leurs intérêts et leurs besoins, soumettre leurs différends à la médiation et exercer leurs droits et obligations.

La gouvernance locale et la décentralisation, termes utilisés parfois de manière interchangeable, sont deux concepts liés mais différents. La décentralisation est d'abord et avant tout un processus politique, législatif, institutionnel et fiscal d'ordre national. Même si elle peut être influencée par ledit processus (par exemple si l'on attend des collectivités locales qu'elles prestent des services qui étaient jusque là du ressort des organisations nationales), la gouvernance locale peut ou non comprendre des éléments de décentralisation, de transparence, d'obligation redditionnelle, ainsi que des modalités de démocratie participative ou représentative et autres caractéristiques d'une « bonne » administration locale.

La gouvernance locale et la décentralisation évoluent au sein d'un contexte politique et social en mutation constante. Les méthodes d'analyse holistiques, telle que l'approche des systèmes ouverts, peuvent donner une idée de la multitude d'éléments qui interagissent et s'influencent mutuellement. Cette approche postule qu'on donne la priorité à l'analyse politique, qu'on établisse des connexions entre les différents aspects de la gouvernance locale et de la décentralisation, ainsi qu'avec les processus de réformes politiques et publiques y afférents et qu'on encourage une action coordonnée entre les partenaires de développement.³

Le PNUD a une approche holistique pour définir le champ de la gouvernance locale et de la décentralisation, puisqu'il utilise le concept de *gou-*

³ « A Guide to Local Governance and Decentralization: Programme Experiences and Strategies from a UNDP E-Discussion » PNUD (projet 2008)

vernance décentralisée pour le développement.⁴ La gouvernance décentralisée n'est ni une panacée ni une solution miracle. Ce qui est important, pour qu'une gouvernance décentralisée soit utile au développement, c'est qu'on tienne compte des apports et des préoccupations des pauvres, en particulier de sexe féminin, tant au moment de la conception que de la mise en œuvre ou du suivi.⁵

La gouvernance décentralisée pour le développement est considérée comme un des domaines clés de la gouvernance démocratique, qui elle-même est un pilier du développement humain et de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Pour que le développement comme la gouvernance soient pleinement réactifs et représentatifs, il faut autonomiser les populations et les institutions à tous les niveaux de la société : nation, province, district, ville et village.⁶

1.2 Priorités universelles de la gouvernance locale

Les autorités locales tout comme les organisations internationales témoignent d'un intérêt croissant pour une définition de principes universels qui puisse servir de référence pour la décentralisation et les réformes de la gouvernance locale à l'échelon mondial.⁷ Ces principes et positions universels constituent des éléments saillants de l'élaboration et de l'application des évaluations dans ce domaine.

L'approbation par ONU-Habitat de *Directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales* en avril 2007 représente un grand pas en avant. Ces directives s'inspirent de la Charte européenne de l'autonomie locale (1985)⁸ et reconnaissent que le développement durable a été rendu possible « grâce à une dévolution effective des responsabilités, de la gestion des politiques, du pouvoir décisionnel et de ressources suffisantes (notamment le pouvoir de lever des impôts) aux autorités locales, qui sont les plus proches de leurs administrés et les représentent le mieux. »

Les directives intègrent les notions de gouvernance et de démocratie, notamment la démocratie représentative et la démocratie participative ; elles définissent les principes qui régissent le mandat des élus locaux et les pouvoirs et responsabilités des autorités locales en s'appuyant sur le principe de subsidiarité. Elles affirment en particulier que :

- Le processus de décentralisation exige des efforts concertés visant à des réformes institutionnelles et au renforcement des capacités et devrait par conséquent être associé au renforcement des autorités locales.
- La participation par le biais d'une approche inclusive et d'une *dévolution de pouvoirs aux citoyens* doit être le principe qui sous-tend la prise de décision, la mise en œuvre et le suivi au niveau local.
- Les autorités locales devraient tenir compte des différents groupes qui cohabitent au sein de la société civile et veiller à ce qu'ils soient tous impliqués dans le développement progressif de leur communauté ou de leur quartier.
- Le principe de *non-discrimination* doit s'appliquer à tous les partenaires ainsi qu'à la collaboration entre administrations nationales et régionales, autorités locales et organisations de la société civile.
- Une participation à tous les stades du processus politique devrait renforcer la *représentation* citoyenne dans la gestion des affaires publiques locales, partout où c'est réalisable.
- Dans le but de renforcer la *mobilisation citoyenne*, les autorités locales devraient s'efforcer d'introduire de nouvelles formes de participation, telles que des conseils de quartier ou communautaires, la cyberdémocratie, la budgétisation participative, les initiatives citoyennes et les référendums, dans la mesure où c'est possible dans leur contexte spécifique.

⁴ Gouvernance décentralisée pour le développement : Note de pratique combinée sur la décentralisation, la gouvernance locale et le développement urbain/rural, PNUD 2004

⁵ Gouvernance décentralisée pour le développement : Note de pratique combinée sur la décentralisation, la gouvernance locale et le développement urbain/rural, PNUD 2004

⁶ Gouvernance décentralisée pour le développement : Note de pratique combinée sur la décentralisation, la gouvernance locale et le développement urbain/rural, PNUD 2004

⁷ La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial, Cités et Gouvernements Locaux Unis (2008)

⁸ Cette charte a été adoptée en 1985 par le Conseil de l'Europe et a été ratifiée par 46 pays. C'est le premier document juridique international à traiter du statut et des droits des autorités locales.

- Les informations et dossiers devraient être archivés et *mis à la disposition du public*, non seulement pour améliorer les performances des autorités locales, mais aussi pour que les citoyens puissent jouir pleinement de leurs droits et pour garantir leur participation dans le processus décisionnel local.
- Tout accroissement des fonctions dévolues aux autorités locales devrait s'accompagner de mesures de renforcement de leurs capacités pour qu'elles puissent s'acquitter correctement de leurs tâches.

Ces impératifs universels, qui jouissent d'une reconnaissance internationale, guident la réforme de la gouvernance locale et devraient servir de point d'ancrage et de référence pour tout outil d'évaluation en la matière. Les sections ci-dessous expliquent comment il est possible de relever ce défi.

1.3 Mesurer la gouvernance locale

Les méthodes et outils qui permettent de mieux saisir les lacunes et faiblesses de la gouvernance et la façon dont elles affectent les résultats du développement se sont considérablement multipliés.⁹ Cette tendance n'épargne pas la gouvernance locale: le Guide des ressources donne un aperçu de 22 outils mondialement utilisés rien que dans ce domaine. La liste inclut aussi bien des outils d'évaluation comprenant des ensembles complexes d'indicateurs que des instruments moins structurés et plus descriptifs.

Les évaluations peuvent être un bon outil pour systématiser les informations et les données sur la gouvernance locale, qu'elles s'attachent à la qualité globale de cette dernière ou à une question plus restreinte. En outre, les évaluations constituent le fondement de toute prise de décision factuelle, et elles peuvent donner des arguments aux réformateurs au sein de l'administration locale ou de la société civile et leur permettre de mobiliser l'opinion publique en faveur des réformes.

Il est important de comprendre que les évaluations de la gouvernance locale ne sont pas un simple sous-produit ou une subdivision des évaluations nationales. Au contraire, elles permettent d'obtenir des informations utiles sur des questions qui se posent à l'échelon local, comme les orientations à

prendre par rapport à la décentralisation, la participation et la responsabilisation au niveau local. L'une des principales différences entre les évaluations de la gouvernance locale et leur équivalent national, c'est leur proximité plus grande avec des questions d'ordre pratique. Par contraste avec la gouvernance nationale, qui traite souvent des orientations systémiques, le niveau local consiste en une interaction quotidienne et intensive avec les citoyens. C'est pourquoi les évaluations locales doivent être beaucoup plus attentives aux besoins des groupes de parties prenantes et de certains segments de la communauté locale.

1.4 Pourquoi évaluer la gouvernance locale?

La *raison* pour laquelle on entreprend une évaluation de la gouvernance locale est d'une importance extrême, car c'est elle qui décidera de l'ampleur de la procédure, de la méthodologie et des indicateurs à employer et non le contraire. Si les objectifs restent vagues, on ne peut obtenir de résultats valables en termes de développement et cela peut représenter une perte de temps et de ressources.

On peut entreprendre une évaluation de la gouvernance locale pour de multiples raisons :

- repérer les lacunes et obstacles potentiels à la mise en œuvre de politiques locales
- recenser des besoins spécifiques en termes de renforcement des capacités et suivre les résultats des initiatives prises dans ce domaine
- formuler des plans en vue de changements et solliciter une aide des donateurs ou des pairs pour améliorer des aspects précis de la gouvernance locale
- impliquer la société civile et le secteur privé dans la gouvernance locale
- fournir un compte-rendu objectif de ce qu'ont accompli les élus locaux (en particulier en période électorale) et les obliger ainsi à rendre des comptes.

Il y a quatre grands objectifs qui justifient qu'on entreprenne une évaluation de la gouvernance au niveau local :

⁹ CHRISTIANE ARNDT, CHARLES OMAN, Les indicateurs de gouvernance : Usages et abus, OCDE, 2007

1. *Diagnostic*: on procède à une évaluation pour identifier un problème et en mesurer l'étendue.
2. *Suivi*: on procède à une évaluation à intervalles réguliers pour mesurer si une initiative, une politique ou un programme sont un succès ou un échec.
3. *Évaluation*: on effectue ce type d'enquête pour savoir si une initiative, une politique ou un programme ont obtenu des résultats et/ou produits définis à l'avance.
4. *Dialogue*: une évaluation est aussi utile pour inviter les citoyens et les communautés à débattre de façon informée des objectifs et priorités communs.

Dans le même ordre d'idées, il existe différentes manières de se servir d'une évaluation. Certaines approches font appel à un indice qui mesure, ventile, pondère et enregistre les dimensions ou aspects de la gouvernance locale. On peut inclure plusieurs municipalités, qu'il est alors possible de comparer. On en trouvera un exemple utile dans l'Indice de gouvernance de l'Indonésie, calculé par province (voir page 81 du Guide des ressources).

Les différentes approches ont chacune leurs mérites et leurs inconvénients. Il faut par exemple trouver un compromis entre comparabilité et spécificité locale. Si on évalue plusieurs municipalités avec les mêmes indicateurs, on court le risque que les indicateurs communs ne reflètent ni ne résolvent des questions propres à certaines d'entre elles. Cependant, un des grands avantages de la comparabilité, c'est qu'elle peut servir de moteur et inciter les municipalités à se surpasser les unes les autres ou à regrouper le savoir-faire et l'apprentissage.

1.5 À quoi l'évaluation doit-elle s'attacher?

Pour ce qui est de mesurer la gouvernance locale, il existe quatre grands domaines d'intervention qui peuvent faire l'objet d'une évaluation : la gouvernance locale elle-même, les processus de décentralisation, la démocratie locale et l'administration locale.

- Les indicateurs de la *décentralisation* recouvrent des questions très différentes qui

reflètent différents types de processus et divers degrés de transfert des responsabilités, de déconcentration et de délégation liés à chacun de ces processus. Par exemple, certains indicateurs s'attachent à la décentralisation fiscale et administrative, d'autres mesurent la décentralisation politique ou s'intéressent à l'environnement qui permet la décentralisation (institutions, acteurs, législation et politiques). Les Directives pour la gouvernance locale et la décentralisation constituent un document de référence indispensable pour la création et la formulation d'indicateurs pour évaluer la décentralisation.

- Les *évaluations de la gouvernance locale*, en particulier les exemples repris dans le Guide des ressources, ont pour ambition de capter de façon très complète les dimensions et déterminants essentiels de la gouvernance au niveau local, tels que le système politique local (élections, droits de l'homme, état de droit, société civile, liberté d'information), les questions institutionnelles (corruption, administration publique, gestion financière, marchés publics etc.), les questions sociales et intersectorielles (processus politique ou budgétaire, mobilisation des revenus, fourniture de services, égalité des sexes, environnement durable etc.) et le milieu commercial/des affaires.
- La *démocratie locale*, ou démocratie au niveau local, est un concept qui peut se comprendre de deux façons : « les institutions des collectivités locales, comme les maires, les conseils, les comités et les services administratifs et les organisations et activités de la société civile ». ¹⁰ Elle a pour caractéristiques des élections périodiques réelles, le droit pour la majorité, la minorité et les groupes d'opposition d'influencer les processus d'élaboration des politiques, et le respect des droits politiques et civils fondamentaux. Les deux grandes formes de démocratie locale sont la démocratie participative (ou directe) et la démocratie représentative. Pour mesurer la démocratie locale, il faut tenir compte d'une part des mécanismes officiels mis en place pour que les collectivités locales fonctionnent avec transparence, qu'elles soient représentatives et obligées de rendre des comptes, et d'autre part

¹⁰ The International IDEA Handbook on Participation Representation, Conflict Management and Governance (La démocratie au niveau local - Manuel d'International IDEA sur la participation, la représentation, la gestion des conflits et la gouvernance), International IDEA, 2001

Encadré 1. Systèmes de gestion des performances financières aux Philippines

Les Philippines ont l'intention de dévoiler un système national de gestion des performances de la gouvernance locale et un système de gestion des performances financières des collectivités locales. Le premier est un cyberoutil diagnostique comprenant 107 indicateurs qui recouvrent la bonne gouvernance, l'administration, la fourniture de services sociaux, le développement économique et la gestion environnementale. Le système de gestion des performances financières comprend 14 indicateurs qui recouvrent la qualité et l'efficacité de la création de revenus, qu'ils soient de provenance traditionnelle ou non, la qualité et la viabilité des dépenses et la gestion de la dette.

des expériences et perceptions des citoyens en la matière. La plupart des cadres de mesure actuels (voir le Guide des ressources) ne s'appuient toujours pas sur des méthodologies qui ont été testées, vérifiées et largement utilisées. Dans beaucoup de cas, il s'agit simplement d'une variante d'indicateurs plus larges (mondiaux) de la démocratie, ventilés de façon à pouvoir les appliquer au niveau local.

- Les expressions administration locale (ou *autorités locales, collectivités locales*) et *performances des collectivités locales* s'appliquent généralement aux produits ou résultats obtenus par ces dernières en ce qui concerne la fourniture de services, les revenus et les dépenses. Dans le même ordre d'idées, mesurer les performances municipales signifie évaluer comment une municipalité s'en tire lorsqu'elle fournit des biens ou des services publics. Cela comprend souvent le volume, la qualité, l'efficacité et les résultats des prestations de services et de la fourniture de biens.¹¹ Cela peut aussi inclure des mesures centrées sur les capacités institutionnelles, financières et humaines permettant de développer, appliquer et suivre/évaluer ces politiques et programmes. Certaines de ces mesures peuvent prendre en compte les aspects « multisectoriels » des performances, alors que d'autres se focalisent sur des secteurs précis (la première catégorie étant beaucoup plus utilisée dans le monde). Il existe de nombreux outils d'évaluation qui mesurent les performances des collectivités locales, les prestations de services et l'étalonnage des résultats.¹² Même s'il existe une documentation importante à ce sujet, ces approches n'ont pas grand-chose à voir avec le travail sur les

indicateurs de la décentralisation et de la démocratie locale.

Enfin, une évaluation de la gouvernance locale se focalisera peut-être sur un *secteur spécifique* (santé, éducation, environnement commercial) ou un *thème précis* (droits de l'homme, corruption etc.) Même si ces évaluations ne sont pas holistiques, en ce qu'elles ne traitent pas de la totalité des questions qui affectent la gouvernance locale, un grand nombre des principes de bonne pratique décrits dans ce guide en matière d'approche et de méthodologie restent d'application.

1.6 Comprendre le fondement normatif des évaluations

Un indicateur de gouvernance montre le degré d'alignement entre l'état actuel de la gouvernance à un moment donné (point de référence) et l'état souhaité à un autre moment (cible). Ainsi, on se sert d'indicateurs lorsqu'il faut comparer deux éléments : ce qui se passe maintenant et ce qui devrait se passer. Toute évaluation de la gouvernance se fonde donc sur certaines hypothèses concernant ce qui est bien et ce qui est mal. Ce préjugé normatif apparaît clairement si on examine attentivement l'importance que l'évaluation accorde à certains principes de gouvernance (p. ex. équité, transparence, redevabilité) plutôt qu'à d'autres.

Une étape cruciale, au moment de la conception, consiste à transformer des principes considérés comme ayant une certaine valeur en indicateurs quantifiables et en questions opérationnelles, comme le démontre le Graphique 1 ci-dessous.

Il est important que les évaluations de la gouvernance décrivent de façon claire et explicite

¹¹ Bracegirdle: "International Experience in Municipal Performance Measurement", 3rd International Conference on Decentralization, Manila, 2003

¹² Un certain nombre de ces initiatives sont citées dans l'article intitulé "International Experience in Municipal Performance Measurement", de Peter Bracegirdle.

Encadré 2. Mesurer la responsabilité, la transparence et la redevabilité au niveau municipal en Macédoine, afin de lutter contre la corruption¹³

Une méthodologie a été mise au point en Macédoine avec l'appui du PNUD pour mesurer la responsabilité, la transparence et la redevabilité dans les unités autonomes locales. Cet instrument évalue la « vulnérabilité » des collectivités locales face à la corruption et l'absence d'éthique en mesurant la résistance à de telles pratiques. Contrairement aux évaluations « traditionnelles » de la corruption locale, qui mesurent l'incidence des pratiques corrompues, ce qui est à la fois délicat au plan politique et difficile d'un point de vue méthodologique, l'instrument macédonien teste l'efficacité des mécanismes anticorruption dans trois grands domaines de compétence des collectivités locales : 1) gestion financière, 2) urbanisme et 3) marchés publics. Les données ainsi obtenues sont par conséquent hautement recevables et pertinentes, ce qui en fait tout l'attrait pour les décideurs locaux.

Les intervenants locaux investis de la responsabilité et/ou du pouvoir de lutter contre la corruption ont eu à jouer un rôle clé dans la conception de l'instrument. Cette implication précoce des intéressés a été déterminante pour qu'ils aient le sentiment de maîtriser le processus d'évaluation et les données obtenues et pour que les résultats soient intégrés dans la formulation des politiques locales.

Les usagers des services publics, notamment les citoyens et les OSC, ont également été consultés au stade de l'élaboration de cet instrument, afin de recenser les « points chauds » de la corruption selon leur expérience et leurs perceptions.

Les apports de citoyens au moment de la conception permettent de se focaliser sur les questions de genre et de pauvreté en identifiant les points chauds de la corruption qui affectent particulièrement les pauvres, les femmes et les groupes vulnérables. La participation citoyenne accroît aussi la possibilité que l'évaluation serve de mécanisme de responsabilisation des autorités locales vis-à-vis de leurs administrés.

les hypothèses normatives qui les sous-tendent, pour que les usagers puissent comprendre comment est envisagé le concept de « bonne » gouvernance ou de gouvernance « démocratique ». Cela clarifie le discours et permet un dialogue informé avec les partenaires, les autres agences ou les universitaires sur les avantages et inconvénients des différentes approches d'évaluation de la gouvernance.¹⁴ Cela permet aussi à l'utilisateur final de saisir ce que disent les évaluations - et ce qu'elles ne disent pas.

Les normes qui sous-tendent les évaluations du PNUD comprennent des principes de gouvernance démocratique (transparence, redevabilité, participation) ainsi qu'une préoccupation pour les droits, besoins et intérêts des pauvres, des femmes et autres groupes vulnérables. Parce qu'elles sont détaillées et adaptées au contexte, les évaluations de la gouvernance locale constituent un mécanisme qui sert à identifier ce qui fait obstacle au progrès économique, politique, social et culturel de ces populations. De plus, le recours à des

méthodes participatives pour la collecte des données permet aux pauvres, aux femmes et autres groupes vulnérables de s'exprimer et fait ressortir des questions de gouvernance auxquelles on n'avait, jusque-là, prêté aucune attention.

La façon dont les parties prenantes participant aux évaluations envisagent la gouvernance et ses fondements normatifs diffèrera toujours d'un groupe à l'autre. Le cadre de référence d'une « bonne gouvernance » est rarement le même pour un agriculteur de village et un fonctionnaire vivant en ville. Dans beaucoup de situations, il faudra arriver à une compréhension collective des différents principes de gouvernance et de ce qu'ils représentent, autrement dit à une « participation significative », pour pouvoir définir des valeurs de référence communes. Une autre possibilité, c'est que les parties prenantes s'en tiennent à leur propre cadre de référence et acceptent que l'opinion collective reflète l'état actuel de la gouvernance par rapport à une synthèse de ces différents cadres de référence. En pratique,

¹³ Methodology for Measuring the Index of Responsibility, Transparency and Accountability at Local Level, UNDP Macedonia, 2009 (<http://europeandcis.undp.org/governance/show/E0665B63-F203-1EE9-B2237737A3E4BC48>)

¹⁴ Les approches des donateurs pour évaluer la gouvernance, Réseau sur la gouvernance, DAC-OCDE, mars 2009

Encadré 3. Le fondement normatif de l'évaluation

Tous les cadres d'évaluation de la gouvernance locale s'appuient sur des principes normatifs, directifs et axés sur la valeur. À ce jour, il n'existe aucun cadre intégré de « bonne » gouvernance locale. La priorité, pour chaque évaluation individuelle, c'est d'approuver une série de principes normatifs qui la guideront. Les exemples ci-dessous illustrent les valeurs et principes qui guident et fondent les différents cadres d'évaluation qu'on trouvera dans le Guide des ressources.

International Idea Démocratie au niveau local

1. Démocratie représentative (égalité, équité)
2. Démocratie participative (ouverture, équité, transparence, réactivité, redevabilité)

Bonne gouvernance pour le développement local – GOFORGOLD

1. Représentation
2. Participation
3. Redevabilité
4. Transparence
5. Efficacité
6. Sécurité
7. Équité

Baromètre de la gouvernance locale (BGL)

1. Efficacité
2. Transparence et État de droit
3. Redevabilité
4. Participation et engagement citoyen
5. Équité

ONU-HABITAT – Indice de la gouvernance urbaine

1. Efficacité
2. Équité
3. Participation
4. Redevabilité

Encadré 4. Le fondement normatif de l'outil GOFORGOLD (Bonne gouvernance pour le développement local) en Afghanistan

L'outil GOFORGOLD (voir page 66 du Guide des ressources) vise à donner un aperçu de la gouvernance au niveau infranational, et plus particulièrement, à suivre la situation de la gouvernance dans les provinces, districts, municipalités et villages par rapport à des références précises et des indicateurs de gouvernance.

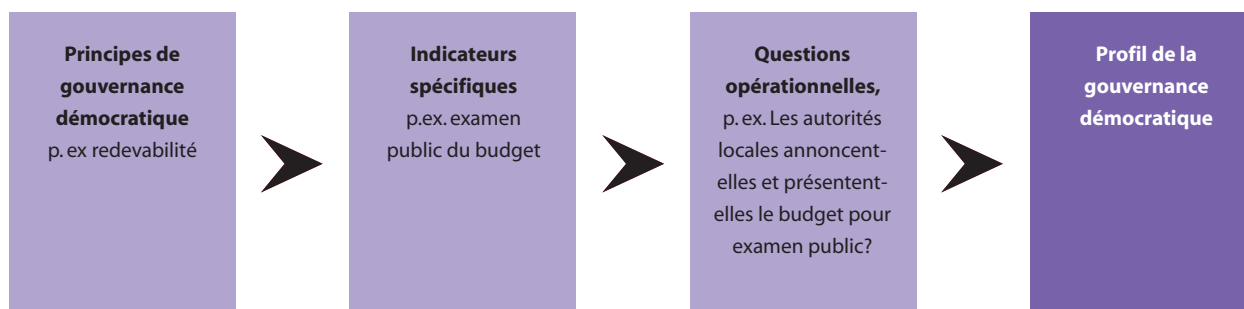
Les indicateurs et le système de rapport de GOFORGOLD s'inspirent en grande partie de l'Indice de gouvernance urbaine (IGU) d'ONU-Habitat, mais il a été adapté au contexte actuel de la gouvernance nationale et locale en Afghanistan. GOFORGOLD comprend 25 indicateurs regroupés en sept catégories correspondant à des principes de bonne gouvernance (représentation, participation, redevabilité, transparence, efficacité, sécurité et équité). Ces principes ont été adoptés par le Directeur indépendant pour la gouvernance locale en Afghanistan, qui les a inscrits dans son cadre stratégique. Le cadre conceptuel global est tiré des OMD.

l'évaluation est un processus d'apprentissage au cours duquel les intéressés arrivent collectivement à une approche commune et définissent des normes propres à leur environnement. Cette approche commune de la gouvernance sert souvent de base pour définir les futurs points de référence, clarifier les rôles et fonctions assignés aux parties prenantes pour les différentes modalités de gouvernance et élaborer des stratégies de renforcement des capacités.

1.7 Ensuring multi-stakeholder participation

Les évaluations peuvent différer considérablement en fonction des acteurs concernés, ainsi que des rôles et responsabilités qu'ils assument pendant les différentes phases du processus d'évaluation. Celles-ci sont décrites dans l'encadré 5. Les parties prenantes seront plus actives à certains moments qu'à d'autres, selon l'approche adoptée et les origines et objectifs de l'évaluation. Les rôles des principales parties prenantes sont décrits pour chacun des outils d'évaluation repris dans le Guide des ressources.

Figure 1. Operationalising principles



On trouvera ci-dessous une liste des parties prenantes qui interviennent d'habitude dans la plupart des évaluations de la gouvernance locale :

Représentants des autorités locales: les responsables politiques et administratifs locaux sont essentiels pour lancer, conduire et utiliser les évaluations de la gouvernance. Dans de nombreux cas, les autorités locales prendront la direction du processus d'évaluation. Les représentants des collectivités locales sont particulièrement actifs au stade de la promotion des partenariats, de la conception, de la planification/diffusion des procédures et de la mise en œuvre des politiques.

Représentants du gouvernement central: l'administration centrale (p. ex. le ministère/département ayant les collectivités locales dans ses attributions) a une place importante dans le processus d'évaluation à cause du rôle central qu'il joue dans le renforcement des capacités des autorités locales, notamment la définition et le respect de normes de performance, le suivi, la création de mécanismes de responsabilisation et l'élaboration et l'approbation des cadres d'orientation des collectivités locales. L'administration centrale peut être particulièrement présente dans la phase de mise en œuvre des politiques, en intégrant les résultats de l'évaluation dans le suivi des collectivités locales, qui fait partie de ses attributions.

Associations de collectivités locales: celles-ci comprennent les conseils locaux et elles représentent l'opinion collective dans l'arène nationale. On peut citer comme exemples de leur rôle et de leurs objectifs : influencer le débat public pour les questions d'administration locale, peser sur les orientations politiques au niveau national, appuyer le renforcement des capacités

afin de permettre aux conseils et à leurs partenariats de fournir des services et œuvrer à améliorer les obligations redditionnelles et la transparence démocratiques des institutions chargées de l'administration locale. Là où elles existent, il est important de les impliquer en tant que parties prenantes dans les évaluations, surtout pour la promotion des partenariats et les phases d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

Organisations de la société civile: l'existence d'une société civile dynamique et diverse est un indicateur important de la bonne gouvernance locale. Les OSC doivent aussi jouer un rôle dans le processus d'évaluation, notamment en recensant et pointant du doigt les lacunes de la gouvernance locale ou en se servant de leur expertise en matière de collecte et d'analyse des données lors de la conduite de l'évaluation. Les OSC peuvent intervenir à tous les stades du processus d'évaluation.

Organisations communautaires: Il s'agit d'une forme d'organisation citoyenne qui a un rôle à jouer dans la mobilisation des habitants pour des actions de développement communautaire ou comme comité de surveillance. Ces organisations sont aussi importantes car elles reflètent les opinions et défendent les droits et intérêts de groupes vulnérables ou marginalisés.

Chefs/institutions traditionnels: étant donné l'influence certaine qu'ils exercent sur les populations locales, ils ont autant la responsabilité que les capacités d'encourager la participation populaire au processus d'évaluation. Il est important d'impliquer les chefs traditionnels dans l'élaboration, le travail de terrain et la diffusion de l'évaluation.

Encadré 5. Principales étapes d'une évaluation de la gouvernance

Phase préparatoire: Recrutement de l'équipe qui procèdera à l'évaluation et élaboration d'un programme de travail détaillé. L'équipe devrait être aussi diverse que possible en termes de genre, d'ethnicité, d'âge et de milieu social. Il faut veiller particulièrement à avoir une forte présence de travailleurs communautaires. Le plan de travail détaillé devrait comprendre une phase de « communication des résultats ».

Promotion des partenariats: Promouvoir et faciliter la coordination entre les différents intervenants locaux impliqués dans le processus. L'équipe devrait chercher une « sponsorship » locale la plus large possible. Si des parties prenantes importantes n'assistent pas à la première réunion de planification, il faut les contacter. À ce stade, tout doit être mis en œuvre pour faire largement connaître l'évaluation projetée afin d'éviter tout malentendu à l'avenir en ce qui concerne sa raison d'être. Un comité de supervision devrait être nommé, au sein duquel un large éventail d'intéressés devrait être représenté. Afin d'assurer la viabilité du projet, une des principales tâches de ce comité sera de suivre la mise en œuvre du plan d'action qui sera défini en fonction des résultats de l'évaluation.

Conception: Définir l'étendue de l'évaluation et les domaines de concentration (dont le choix des indicateurs) et concevoir les outils dont on aura besoin pour récolter les informations sur la gouvernance. Lorsqu'elle se fait de façon hautement participative, la discussion détaillée sur le choix des indicateurs offre une excellente occasion d'impliquer activement un large éventail de parties prenantes et de créer « l'esprit d'équipe » nécessaire pour réduire les suspicions mutuelles des différents intervenants et poursuivre l'initiative.

Travail de terrain: Collecte des données. Il est essentiel que l'équipe chargée de la collecte des données soit bien préparée et qu'elle fasse sienne les hypothèses normatives qui sous-tendent l'évaluation de la gouvernance locale. Ses membres devraient être sélectionnés de préférence en fonction de leur connaissance de la région et de leur capacité à parler les langues des différentes communautés.

Phase analytique: Analyse des données. Il s'agit d'un processus qui consiste à synthétiser les données et à interpréter les résultats de façon à obtenir des conclusions. La phase analytique comprend également des discussions sur les résultats/conclusions.

Planification et diffusion: Élaboration d'un plan d'action au travers de consultations avec les différentes parties prenantes, diffusion des résultats du travail analytique et lancement du plan d'action. Dès le début de l'initiative, ceux qui se trouvent à la base de l'évaluation doivent formuler une stratégie claire de communication des résultats au lieu d'attendre d'avoir obtenu ceux-ci. Cette stratégie devrait être novatrice et identifier par ordre de priorité les « points d'entrée » par lesquels les résultats peuvent avoir un impact sur les faiseurs d'opinion et les décideurs politiques : pluralité d'organisations politiques locales, groupes sociaux, organisations de la société civile etc.

Mise en œuvre des politiques: Mise en œuvre du plan d'action et suivi des progrès. Le suivi du plan d'action est crucial pour la viabilité de l'évaluation de la gouvernance. C'est pourquoi, nous suggérons d'en faire une des responsabilités majeures du comité de supervision créé pendant la phase de promotion des partenariats.

Ces grandes phases sont adaptées de « Governance Diagnostic Capacity Building: The Methodological Approach », Institut de la Banque mondiale.

Entreprises locales: le secteur privé a un rôle économique à jouer en fournissant les biens et services au marché et en créant des emplois. Son rôle est circonscrit par l'environnement créé par l'administration locale ou centrale.

Citoyens ordinaires: dans la plupart des cas, les organisations et représentants des organes élus agiront au nom des citoyens, mais cela n'atténue

pas l'obligation de veiller à ce que ceux-ci aient accès à des informations sur le processus d'évaluation et ses résultats. Entretenir de bonnes relations avec les médias pour que ceux-ci couvrent les évaluations constitue une façon d'être utile d'informer le public de même que veiller à ce que le rapport d'évaluation et les convocations et comptes-rendus des réunions soient accessibles sur Internet.

Encadré 6. Les rôles des différentes parties prenantes dans le Baromètre de la gouvernance locale (BGL)

On choisit une organisation pour diriger les premières étapes du processus d'évaluation pour la mise en place du Baromètre de la gouvernance locale (voir page 60 du Guide des ressources). Il s'agit d'un outil qui permet d'évaluer la qualité de la gouvernance locale dans cinq domaines (efficacité, État de droit, participation/engagement citoyen, équité et redevabilité). Cette organisation joue un rôle crucial pendant tout le processus, en particulier pour informer et impliquer les divers acteurs et pour le traitement des données. Les autres intervenants sont entre autres :

Le « client » (p. ex. la collectivité locale) ou principal bénéficiaire. Le client définit les objectifs de l'évaluation et c'est lui qui décide des priorités et rédige le questionnaire principal.

Les « partenaires techniques », acteurs locaux travaillant en étroite collaboration avec l'organisation chef de file. Leur rôle est crucial, en particulier pour la collecte et la traite des informations et la validation des résultats.

Représentants des responsables municipaux, société civile, secteurs public et privé, consultants, diverses agences et chefs communautaires/traditionnels, qui sont impliqués dans la conceptualisation et l'élaboration des questionnaires.

On attend des acteurs locaux qu'ils lancent un processus participatif pour rédiger un plan d'action s'appuyant sur les résultats du BGL et renforcer les capacités afin d'améliorer la qualité de la gouvernance locale.

Quels sont les problèmes auxquels se heurte la participation inclusive? Il faut souvent trouver un compromis entre une approche inclusive et participative et le contrôle des coûts et du temps requis pour mener l'évaluation à bien. Cependant, les approches inclusives et participatives engendrent souvent un sentiment plus grand d'appropriation et d'adhésion chez les intervenants, qui se sentent plus investis dans les résultats, lesquels s'inscrivent plus facilement dans la durée, dans la mesure où ils ont été soumis à un processus plus rigoureux et plus contesté.

La sélection des parties prenantes peut aussi représenter un défi. C'est surtout vrai quand il faut choisir entre différentes OSC, lesquelles peuvent parfois susciter une certaine suspicion chez d'autres intervenants, en particulier les pouvoirs publics.

Étant donné le nombre important et la diversité des parties prenantes potentielles (en termes de capacités, de mandats et d'intérêts), il est recommandé de veiller en priorité à ce que les rôles et attentes respectifs des parties prenantes soient compris de tous et de se mettre d'accord sur les « règles » gouvernant la participation des intervenants, notamment pour des questions comme le partage des informations, l'ordre du jour des réunions, la distribution des rôles pour la

conduite de ces dernières, les règles d'adoption des décisions et le calendrier des dates butoir. Ces mesures atténueront le risque potentiel que les élites locales ou d'autres parties prenantes « s'emparent » du processus d'évaluation.

1.8 Quel type d'indicateurs utiliser?

Les indicateurs peuvent produire des données tant quantitatives que qualitatives. Les indicateurs de gouvernance peuvent être classés de bien des manières. La plupart des chercheurs et praticiens travaillent avec des indicateurs de gouvernance nationale qui mesurent des dimensions telles que les intrants, les produits, les modalités, les résultats et l'impact. On peut en dire autant pour les indicateurs de gouvernance locale.

Les catégories d'indicateurs sont typiquement les suivantes:¹⁵

- Les *indicateurs d'intrants* mesurent les ressources financières, humaines et matérielles dont on a besoin pour obtenir des produits, ainsi que le milieu institutionnel dans lequel fonctionne l'organisation.
- Les *indicateurs de modalités* comprennent les procédures adoptées et les actions entreprises pour atteindre les résultats. Citons par exemple le fonctionnement et la qualité des systèmes

¹⁵ PNUD : Governance Indicators: A Users' Guide", 2006; Fonseka: "Indicator Tools for Assessment and Analysis of City Governance", 2000

administratifs, les procédures de planification et d'élaboration des politiques et les mécanismes de mise en œuvre. Cependant, il n'est pas toujours aisé de mesurer les modalités (et la qualité) de l'implication de l'État, de la société civile et du secteur privé, notamment des aspects comme la participation, la transparence et la redevabilité ou l'équité.

- Les *indicateurs de sortie* montrent les résultats manifestes et visibles des intrants et des processus. On y trouve les biens et services qui répondent aux besoins des citoyens, par exemple le nombre de bornes-fontaines qui ont été installées, les comptoirs d'information, le nombre de permis délivrés etc. Les indicateurs d'intrants et de sortie n'évaluent pas les comportements ou les procédures mais se focalisent plutôt sur les investissements qui ont été faits et les résultats obtenus.
- Les *indicateurs de perception* évaluent les perceptions ou opinions des citoyens sur diverses questions comme les prestations de services de base, la redevabilité, la réactivité et la corruption.
- Les *indicateurs de résultats et d'impact* mesurent la réalisation des objectifs à long terme ou les bénéfices qui découlent d'un processus, en général sous forme de satisfaction des besoins ou de réalisation d'objectifs de développement plus larges.

Il existe différents moyens de réunir, analyser et présenter les données sur les indicateurs de gouvernance. Cela va de la simple fiche de suivi au barème ou à l'indice. Chacun a ses atouts et ses limites.

La *fiche de suivi* répond « oui » ou « non » à toute une série de questions, dont chacune capte une dimension particulière de la caractéristique ou de l'élément à analyser. Cependant, elle n'établit pas de différences entre différents types d'améliorations et ne saisit pas toujours les variations temporelles.

Le *barème* est un système de notes qui présente une gamme de réponses allant d'excellent/élevé à

faible/bas. Même si un tel outil s'avère utile pour réunir des informations sur les dimensions « molles » de la gouvernance locale, seul le point de vue des individus est représenté, ce qui donne des résultats très subjectifs.

L'*indice* se construit en combinant les notes individuelles de plusieurs barèmes différents pour obtenir un seul chiffre. Il est assez difficile de créer des indices valables, car le nombre d'éléments à inclure et la façon dont on les pondère et les combine influencent le résultat final. De plus, si un indice utilise des formules complexes, cela laisse peu de place à l'adaptation ou à des variations dans les indicateurs.

Quels que soient le type d'analyse et la façon dont les résultats sont présentés, l'évaluation de la gouvernance locale doit servir à informer les politiques, renforcer les capacités et autonomiser la communauté. Par exemple, les données sur l'existence de chartes citoyennes pour les services publics peuvent mener à : a) une demande de charte citoyenne là où il n'y en a pas ; b) une prise de conscience de l'existence et de l'importance de ces chartes, là où elles existent ; et/ou c) à ce qu'on demande que les clauses de la charte citoyenne soient mieux respectées et que les responsables rendent des comptes.

La plupart des évaluations combinent différentes approches. La *fécondation réciproque* est donc un principe important, à utiliser lorsqu'on met la méthodologie au point. Ainsi, combiner des indicateurs d'entrée et de sortie est toujours plus efficace que n'utiliser que l'un des deux. Des stratégies d'évaluation intégrées donnent toujours une base factuelle plus solide et des fondations bien plus saines pour la planification du développement et l'élaboration des politiques qu'un processus qui insiste de façon stricte sur un seul type d'indicateur ou de mesure.

1.9 Sélection d'indicateurs sensibles aux questions de genre et de pauvreté

Les indicateurs qui capturent les perspectives, besoins et droits des groupes les plus démunis de la société ou de groupes vulnérables comme les femmes sont essentiels pour informer non seulement les politiques destinées à ces groupes précis, mais aussi pour promouvoir l'équité,

¹⁵ UNDP: "Governance Indicators: A Users' Guide", 2006; Fonseka: "Indicator Tools for Assessment and Analysis of City Governance", 2000

améliorer la participation et arriver à une plus grande inclusion au niveau local.

De plus en plus, la pauvreté est comprise comme le résultat direct de politiques inadéquates et de programmes de développement mal conçus, comme ceux qui empêchent un accès durable aux services sociaux ou le contrôle des actifs productifs (p. ex. les ressources foncières ou financières) ou qui font obstacle à l'autonomisation politique.¹⁶

Cela nous amène à deux constatations: premièrement, les évaluations de la gouvernance sont importantes pour obtenir de meilleures informations sur la situation des pauvres, lesquelles éclaireront l'élaboration des politiques et les prises de décision. Pour être efficaces, les politiques doivent s'appuyer sur une analyse technique rigoureuse et bénéficier du soutien politique et de la légitimité que leur confèrent les pauvres eux-mêmes.

La deuxième constatation, c'est qu'il faut que les évaluations de la gouvernance comprennent très explicitement des mesures et indicateurs qui pointeront précisément les lacunes ayant un impact négatif sur les pauvres. À cet égard, il y a trois dimensions importantes de la pauvreté que les évaluations de la gouvernance locale devraient s'efforcer de prendre en compte au moment de la conception et de la sélection des indicateurs appropriés:¹⁷

1. *La pauvreté en tant qu'absence de pouvoir*: nous entendons par là le fait de ne pouvoir se faire entendre dans le processus décisionnel et le

choix des orientations politiques et le manque d'accès aux ressources requises pour sortir de la pauvreté, l'absence de libertés politiques fondamentales, l'exclusion sociale et l'absence de droits sociaux et enfin, la possibilité très limitée d'accéder à et d'influencer les institutions étatiques et/ou les processus sociaux.

2. *La pauvreté en tant qu'accès inadéquat aux services sociaux* : cette forme de dénuement est caractérisée par un accès insuffisant aux services (comme l'éducation ou les établissements de soins).

3 *La pauvreté en tant que précarité des moyens de subsistance, vulnérabilité face aux risques environnementaux et accès insuffisant aux infrastructures*. Le concept général de précarité se réfère à la difficulté d'accès, d'utilisation et de contrôle des ressources productives et des activités rémunératrices. Cette dimension de la pauvreté, qui est caractéristique des zones rurales, concerne essentiellement les biens (à savoir les réservoirs de richesse tangible et intangible) et les produits (à savoir les produits qui sont échangés ou vendus) ainsi que le faible accès aux infrastructures de base (comme les marchés, les routes etc.).

L'encadré 7 ci-dessous donne quelques exemples de mesures favorables aux pauvres qu'on peut inclure dans les évaluations.

Malheureusement, très peu d'évaluations de la gouvernance locale (même celles qui figurent dans

Encadré 7. Exemples de mesures pro-pauvres dans les évaluations

Exemple d'indicateur

- Nombre d'organisations non gouvernementales présentes dans les districts les plus pauvres
- Preuves que les politiques locales ciblent les pauvres, p. ex. programmes de lutte contre le chômage, amélioration de l'accès aux services de base
- Perceptions des pauvres interrogés : pensent-ils que la fourniture de services publics s'est améliorée avec la décentralisation?

Source des données

- Données administratives sur le nombre d'ONG enregistrées au niveau du district
- Analyse des politiques de la collectivité locale
- Données des enquêtes

¹⁶ Angelo Bonfiglioli, « Le Pouvoir des Pauvres: La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté », FENU, 2003

¹⁷ Angelo Bonfiglioli, « Le Pouvoir des Pauvres: La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté », FENU, 2003

le Guide des ressources) utilisent des mesures focalisées sur les pauvres. Par exemple, l'*Indice de la gouvernance urbaine* (voir page 56) ne comprend que deux des 25 indicateurs qui concernent explicitement les pauvres (« existence d'une politique des prix favorable aux pauvres pour l'eau » et « mesures incitatives pour les entreprises informelles »). Plusieurs des ressources reprises dans le guide ont comme objectifs déclarés la promotion du développement local et l'atténuation de la pauvreté au sens large, mais ils ne reflètent ni n'intègrent de telles préoccupations en sélectionnant des indicateurs sensibles à la pauvreté. Cela dit, la plupart des ressources permettent de ventiler les données par niveaux de revenus, afin d'obtenir des informations sur les liens entre pauvreté et gouvernance locale, mais ce n'est pas la même chose que des indicateurs choisis ou définis spécifiquement en fonction des pauvres.

La sensibilité aux questions de genre dans le domaine de la gouvernance a pour objet d'accroître la participation des femmes aux affaires publiques, non seulement au sein de structures politiques officielles mais aussi en termes d'engagement citoyen. Elle a aussi pour but de sensibiliser aux différences hommes-femmes et de renforcer les capacités des personnalités politiques et des fonctionnaires des deux sexes dans ce domaine, de fournir des services qui tiennent compte des besoins et intérêts spécifiques des hommes et des femmes au sein de la communauté et de faire œuvre de sensibilisation sur les droits de la femme. Les mesures tenant compte des

sexospécificités constituent donc une part importante des évaluations de la gouvernance, y compris au niveau local.

Les mesures sensibles à la dimension de genre les plus répandues, pour les évaluations de la gouvernance, sont celles qui se fondent sur le nombre de femmes à un poste particulier. Ainsi, les *Indicateurs proposés pour la gouvernance locale et l'atténuation de la pauvreté en Afrique*, page 70, comprennent deux indicateurs genrés : « nombre de femmes à des postes de responsabilité électifs ou administratifs dans les unités de gouvernance locale » et « pourcentage de femmes recevant une aide particulière ». Pour ce genre d'indicateurs, on se référera avec succès à la base de données sur les femmes dans la prise de décision locale du programme Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), qui donne un aperçu du pourcentage d'élues aux niveaux mondial, régional et national dans 54 pays.¹⁸

Cependant, rien n'indique que les femmes politiques et les fonctionnaires de sexe féminin accordent automatiquement la priorité aux questions de genre, aussi prête-t-on une attention accrue aux organisations qui facilitent la participation des femmes et stimulent la défense de leurs intérêts. Cette approche met en lumière un rôle important de la société civile dans la promotion d'un développement local et d'une gouvernance sensibles à la dimension de genre et insiste sur la nécessité de chercher des mesures opérationnelles allant au-delà du nombre de représentantes du sexe féminin dans les

Encadré 8. Élaborer des profils de pauvreté à Colombo

À Colombo (Sri Lanka), le Centre de ressources urbaines Sevanatha et le Conseil municipal de Colombo (CMC) ont créé des carnets d'évaluation citoyenne sur la pauvreté et la gouvernance qui ont servi de base à la stratégie de réduction de la pauvreté de la ville. Le centre Sevanatha a utilisé avec succès la méthode du carnet d'évaluation pour mener une enquête auprès des citoyens axée sur des déterminants de la pauvreté soigneusement définis. Le carnet d'évaluation permet de comprendre l'état de la pauvreté dans les quartiers à bas revenus de Colombo. Il s'est avéré utile pour révéler les problèmes autant que les expériences positives des habitants et a permis de mesurer le niveau de satisfaction de la communauté par rapport aux services fournis par la municipalité. En outre, l'enquête a permis de créer une base de données utile pour la municipalité de Colombo et a poussé le personnel du CMC à travailler en collaboration avec les organisations de la société civile et à répondre aux besoins qui ont été identifiés grâce à un processus participatif.

¹⁸ <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?T=1&pag=wldmstatistics.asp&type=&pon=1&L=FR>

institutions publiques. Une analyse du processus budgétaire tenant compte de la dimension de genre au niveau local représente également un domaine où des mesures sexospécifiques seraient utiles pour l'évaluation de la gouvernance. L'encadré 9 donne quelques exemples d'indicateurs sensibles à la dimension de genre dans les évaluations.

Le Carnet d'évaluation de la bonne gouvernance urbaine est un outil d'évaluation destiné à mesurer le niveau de bonne gouvernance des villes. Son but est d'encourager et aider les institutions administratives locales et les partenaires de la société civile et du secteur privé à évaluer les performances des régimes politique et administratif de la ville (y compris les mécanismes, institutions et procédures qu'ils emploient pour résoudre les problèmes auxquels celle-ci est confrontée), ainsi que l'efficacité des mesures prises pour résoudre ces problèmes et le degré de participation démocratique dans la gouvernance locale. L'égalité entre les sexes est prise en compte de façon explicite dans le questionnaire d'enquête (qui est la principale source de données pour le carnet d'évaluation), à travers un certain nombre d'indicateurs sur la représentation des femmes dans l'administration municipale ou l'égalité d'accès à des services essentiels comme la santé, l'éducation, l'assainissement et les infrastructures de base. Le carnet comprend également une évaluation distincte intitulée « genre et développement », avec des indicateurs qui examinent l'étendue de la participation des hommes et des femmes dans le processus de développement de la ville, le degré de représentation des femmes au conseil municipal ou dans les services administratifs, le degré de sensibilisation des autorités locales à l'importance de la participation en général et dans une perspective genrée en particulier.

1.10 Quel genre de données utiliser?

Le choix d'une méthodologie dépend des données disponibles. La meilleure des méthodologies ne sert à rien si les données nécessaires pour les indicateurs sont impossibles à obtenir, ou si elles sont disponibles mais pas sous la forme requise (p. ex. s'il n'y a pas moyen de les ventiler correctement).

Il y a divers types de données sur la gouvernance, notamment :

- Données factuelles : documents juridiques et notes d'orientation (notamment les compétences définies d'un point de vue légal, le cadre institutionnel et les normes de performance), organigrammes et systèmes de gestion (notamment les mécanismes consultatifs et décisionnels)
- Données statistiques et indices divers, informations budgétaires et suivi des dépenses, rapport d'audit organisationnel etc.
- Données tirées de perceptions : enquêtes individuelles, auprès des ménages et autres, carnet d'évaluation etc.
- Éléments combinés : informations recueillies lors d'interviews, de groupes de discussion et de consultations, évaluations de la qualité et des performances etc.

En général, cependant, on peut obtenir des données sur la gouvernance locale de deux manières, comme pour tout autre type de gouvernance :

- données primaires ou de première main, destinées plus particulièrement aux indicateurs qui ont été élaborés (par des enquêtes individuelles ou auprès de ménages/familles ou d'institutions, des carnets d'évaluation, des groupes de discussion ou des dialogues communautaires abordant des questions comme la participation, la réactivité et la redevabilité des administrations locales, par exemple)
- données secondaires ou de deuxième main, tirées d'informations déjà réunies et publiées (par exemple, celles qui sont produites par divers départements administratifs locaux, des fournisseurs de services tels que la régie des eaux, des ONG locales, les branches locales d'organismes nationaux comme le bureau du recensement, la commission électorale etc.)

La plupart des ressources reprises dans le guide font appel à des *données secondaires* déjà disponibles. Cependant, les informations sur l'attitude des citoyens, leurs perceptions, leurs attentes et leur niveau de confiance et de satisfaction ne peuvent pas toujours être déduites de ce type de données. Pour cela, il faut recourir à des groupes de discussion bien conçus ou à un dialogue communautaire avec un petit nombre de représentants du grand public et/ou des informateurs clés, qui se réuniraient pour débattre de diverses questions. (ONU-Habitat 2007, PNUD et Université de l'Essex 2007).

Les approches participatives de la collecte de données sont extrêmement importantes pour les évaluations de la gouvernance locale. En même temps, elles représentent un défi énorme pour les fonctionnaires locaux et les organisations de la société civile, qui n'ont pas toujours les compétences requises pour mener ce type d'activités. Pour surmonter de tels obstacles, International IDEA suggère de constituer de petites équipes pour évaluer la démocratie locale (voir page 70), avec des représentants de l'association nationale des municipalités, un membre de la collectivité locale, un spécialiste des administrations publiques et un particulier issu de la société civile. ONU-Habitat recommande également la création d'un groupe central rassemblant des individus qui dirigeraient la collecte des données, leur analyse et la rédaction du rapport, et comprenant des représentants de la collectivité locale, de la société civile et des organismes de recherche.

Un des grands défis qui se posent, c'est le manque de capacités locales pour la production et la collecte des données. Outre des systèmes statistiques faibles, il y a souvent un manque de capacités spécialisées pour mener une collecte de données précises par le biais d'enquêtes ou de groupes de discussion. Lorsque certaines données ne sont pas disponibles, il y a trois remèdes possibles :

1. Introduire des mesures de renforcement des capacités avant d'appliquer la méthodologie
2. Ajuster la méthodologie initiale en fonction des possibilités de collecte de données et modifier les attentes en conséquence
3. Introduire des méthodes nouvelles et innovantes ou des raccourcis pour la collecte des données. Citons par exemple la méthode d'évaluation rapide en milieu rural (*Rapid rural appraisal* ou RRA)¹⁹, qui consiste en une série de techniques de recherche « rapide et enlevée » et qui peut donner des résultats en apparence moins précis mais d'une plus grande valeur probante que les techniques d'enquête quantitative classiques. Les activités RRA peuvent comprendre un examen des sources secondaires, l'observation, des interviews groupées, des ateliers.

Encadré 9. Exemples d'indicateurs sensibles à la dimension de genre dans les évaluations

- Est-ce que la budgétisation sensible à la dimension de genre existe au niveau local?
- Est-ce que les fonctionnaires et responsables locaux doivent rendre compte aux assemblées/conseils locaux?
- Combien de responsables locaux ont-ils du personnel ayant suivi une formation sur la sensibilisation à l'égalité des sexes au cours des douze derniers mois?
- Y a-t-il des organisations non gouvernementales pro-pauvres et tenant compte des femmes qui sont présentes dans les districts les plus pauvres?
- Les femmes sont-elles suffisamment bien représentées dans les assemblées/conseils, les hauts cadres de l'administration et la fonction publique au niveau local?

¹⁹ Voir le site web de la FAO pour les ressources liées aux RRA ; <http://www.fao.org/docrep/W3241E/w3241e09.htm>.

1.11 Principaux facteurs contextuels qui influencent l'impact sur les politiques des résultats de l'évaluation

Récolter, réunir et publier les résultats de l'évaluation des performances de la gouvernance locale n'a que peu d'intérêt si ceux-ci n'ont aucun impact sur les orientations politiques au niveau local (et national). Si on le fait exclusivement pour satisfaire les donateurs, on court le risque réel qu'une telle initiative ne représente qu'un exercice futile. Mais même lorsqu'il y a un élément d'appui financier local, la question de l'adoption de politiques et de leur viabilité reste un sérieux défi. Dans cette section, nous examinerons les facteurs contextuels qu'il est nécessaire de prendre en considération afin qu'il y ait un impact politique non seulement réel mais aussi durable.

Le contexte dans lequel se fait l'évaluation varie grandement de pays à pays, à cause de trois grands facteurs²⁰: i) l'agent chargé de diriger l'évaluation, ii) le degré d'ouverture du milieu politique à l'idée de réforme et iii) l'écho que l'évaluation aura dans l'espace public local. Les différences que présentent ces trois éléments contextuels à chaque évaluation auront un impact sur le caractère de l'évaluation elle-même et le degré de réforme de la gouvernance locale qui sera possible à l'avenir.

Premièrement, la nature de l'agent chargé de l'évaluation est d'une importance majeure. Il y a une différence essentielle entre les évaluations gouvernementales et celles conduites par la société civile. L'approbation du gouvernement confère une légitimité officielle à l'entreprise, mais dans certains contextes, elle peut avoir un effet adverse sur la perception qu'elle peut donner de son indépendance et de sa validité. Il y a d'autres problèmes qui y sont liés (en particulier dans des sociétés profondément divisées) et qui ont trait à l'affiliation politique ou idéologique de l'agent, ou à la composition et la représentativité de l'équipe chargée de l'évaluation. Il est clair que pour maximiser l'espace politique afin de peser sur l'adoption de nouvelles politiques, l'équipe d'évaluation devrait avoir la plus large base possible afin d'impliquer toutes les grandes parties prenantes locales et les différents groupes d'intérêt. Une équipe trop uniforme, déséquilibrée

ou partisane pourrait entacher la légitimité de l'évaluation, voire toute possibilité de réforme.

Deuxièmement, plus le système de gouvernance locale pris dans son ensemble est ouvert à la réforme, plus on aura de chances que les propositions de mener une évaluation seront bien reçues et plus il sera facile de lancer, appliquer et entretenir le processus de réforme lui-même. Le désir de procéder à une évaluation de l'administration locale est souvent associé à une crise quelconque de la gouvernabilité, au mécontentement populaire ou à un statu quo politique préoccupant. Dans de nombreux pays, le facteur déclenchant d'une évaluation est précisément une prise de conscience qu'un programme de décentralisation récent n'a pas amené les améliorations prévues au niveau de la gouvernance locale et de la fourniture de services.

Si ces deux facteurs contextuels qui influencent la probabilité qu'une évaluation débouche sur une réforme significative sont relativement rigides, le troisième (à savoir la présence relative dans l'espace public de l'évaluation elle-même) donne à l'agent qui en est chargé plus de possibilités d'influencer directement l'adoption de nouvelles politiques.

Il est de plus en plus souvent admis que si la recherche échoue à peser sur la formulation de nouvelles politiques, c'est souvent à cause de l'absence d'une stratégie de communication claire ciblant les décideurs. Cela vaut autant pour l'évaluation des résultats de la gouvernance locale que pour tout autre domaine de recherches en sciences sociales. C'est pourquoi, l'agent chargé de l'évaluation doit, dès le départ, élaborer une stratégie claire pour communiquer ses résultats, sans attendre que ceux-ci soient disponibles. La raison en est que lorsqu'on collabore dès le début avec des organismes de communication, des réseaux et des intermédiaires chargés de diffuser les connaissances, on augmente les chances de participation ultérieure des groupes de parties prenantes ciblés. Cette stratégie devrait être innovante, elle devrait recenser par ordre de priorité les « multiples points d'entrée » par lesquels les résultats pourront avoir un impact sur les faiseurs d'opinion et les décideurs politiques:

²⁰ "Assessing the Quality of Democracy - A Practical Guide", Part 4: From Assessment to reform: influencing the democratic process, IDEA (2008)

Encadré 10. Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bangladesh

Le Bangladesh a mis au point une auto-évaluation de la gouvernance locale (acronyme anglais : LGSA) qui a été appliquée dans un certain nombre de zones géographiques à Rajshahi et Sunamganj. Le programme a pour but de réduire la pauvreté grâce à une gouvernance locale participative et responsable. L'outil a été conçu de façon à avoir une valeur pédagogique pour les citoyens qui y participent, afin de les amener à mieux comprendre ce qu'est la gouvernance locale. En outre, il permet aux participants d'exprimer leur opinion sur l'état actuel de la gouvernance dans leur Union et il encourage les citoyens et l'Union Parishad à agir pour en améliorer le fonctionnement. Le principal objectif de l'auto-évaluation de la gouvernance locale au niveau communautaire est pédagogique. Cependant, c'est aussi une entreprise qui permet de mobiliser la population et de contribuer à un meilleur fonctionnement de la gouvernance au sein de l'Union. L'évaluation des questions de gouvernance locale tant au niveau de la province que de la communauté se déroule en petits groupes de maximum 8 personnes. Elle aborde un ensemble de questions centrales (20 pour l'auto-évaluation communautaire et 28 pour celle de l'Union, organisées autour des aspects offre et demande de la gouvernance locale). Une fois que tous les participants du groupe sont tombés d'accord sur ce que la question signifie et à quoi ressemblerait une situation idéale, ils donnent une note individuelle à la situation actuelle. La note est attribuée sur une échelle de 1 à 6 et inscrite sur une grande feuille de papier.

Encadré 11. L'utilisation des enquêtes auprès des ménages pour les évaluations de la gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine.

L'Audit social de la gouvernance locale, un outil introduit en Bosnie-Herzégovine avec l'appui de la Banque mondiale, recueille des informations sur la gouvernance locale par le biais d'enquêtes auprès des ménages focalisées essentiellement sur l'expérience qu'ont les personnes interrogées de dix services publics de base (conditions de logement, routes locales, transport, évacuation des déchets, alimentation en eau, assainissement, chauffage des logements, électricité, établissements de soins, éducation – y compris l'éducation préscolaire). Les questions portent aussi sur leur participation dans le domaine considéré. Elles couvrent les détails techniques de chaque service, l'accès à ces services et l'utilisation qu'en font les citoyens, ainsi que le degré de satisfaction quant à la qualité de ces services.

pluralité d'organisations politiques locales, groupes sociaux et organisations de la société civile, écoles secondaires et universités, organismes de presse, télévision locale et stations de radio communautaires, Internet (site web, blog, youtube etc.). Cette stratégie devrait également inscrire dans le budget général une somme minimum à dépenser pour la communication sur les recherches entreprises.

Bien entendu, dans beaucoup de pays, la concentration des médias dans les mains de quelques propriétaires, le petit nombre d'organisations de la société civile, la concentration du pouvoir politique, et des réseaux protecteurs/clients bien enracinés ne peuvent que limiter « l'espace politique » dans lequel diffuser les résultats de l'évaluation. C'est pourquoi il y a souvent un compromis implicite lorsqu'on envisage l'influence qu'aura une évaluation de la gouvernance locale sur les orientations politiques.

D'une part, des évaluations gouvernementales officielles auront plus de chance d'être entendues, mais il faut veiller à ce que ce soit une entreprise représentative, valable et légitime avec une large représentation des principales parties prenantes. D'autre part, les évaluations orchestrées par des organisations de la société civile ou des cercles universitaires ou de réflexion auront une certaine autonomie, une certaine indépendance et une certaine validité, mais elles auront à se battre pour le contrôle de l'espace public afin de pouvoir communiquer leurs résultats et elles devront arriver à un consensus avec les acteurs gouvernementaux pour faire aboutir le processus de réforme.

Les résultats d'une évaluation de la gouvernance locale intéressent différents publics. Il faut faire attention de ne pas se contenter des « suspects usuels », à savoir les citoyens influents et les organisations intéressées dans les secteurs privé et

public, ainsi que les représentants d'organisations non gouvernementales internationales, dont beaucoup peuvent très bien avoir pris part à l'évaluation. Il s'agit du public habituel, qui sera tenu au courant des résultats et conclusions par le biais de manifestations publiques importantes célébrant la publication du rapport, de discours officiels ou d'interviews dans les médias. Cependant, il est essentiel de communiquer les résultats à d'autres que ces « suspects usuels », afin d'atteindre un public aussi important et aussi divers que possible. Pour cela, il faudra souvent présenter les résultats de façon innovante, dans un format plus compréhensible et plus accessible et recourir à des interventions à la radio communautaire afin de communiquer avec les citoyens à bas revenu. Ces mécanismes devraient comprendre des propositions concrètes de réforme de la gouvernance qui s'inspirent des conclusions de l'évaluation en insistant sur l'appropriation locale du calendrier des réformes.

1.12 Utiliser les résultats de l'évaluation pour renforcer l'exigence de reddition de comptes tant ascendante que descendante

Il y a plusieurs grands domaines où il est possible d'« opérationnaliser » les outils d'évaluation comparative des performances de la gouvernance locale et d'utiliser les résultats pour influencer l'élaboration des politiques publiques et leur mise en œuvre. Ce qu'ils ont en commun, c'est qu'ils cherchent tous, chacun à sa manière, à activer et/ou renforcer les divers mécanismes de reddition des comptes qui existent implicitement dans tout système de gouvernement local doté de compétences propres : responsabilité descendante envers les citoyens et responsabilité ascendante envers le gouvernement central.

Renforcer la responsabilité descendante de l'administration locale envers ses citoyens

Récolter et diffuser des données comparatives sur les performances de la gouvernance locale peut servir à renforcer la responsabilité descendante des autorités locales envers leurs administrés en cherchant à influencer ce sur quoi les citoyens se basent quand ils décident comment voter.

Les Philippines ont une culture politique « non programmatique » ancienne, enracinée dans le clientélisme et le populisme, qui permet aux politiciens de se faire réélire en dépit de leurs mauvais résultats en matière de gouvernance. Le

Bureau national des statistiques (BNS) a produit un Indice de la bonne gouvernance provinciale (IBG), qui comprend une série d'indicateurs regroupés par thèmes économiques et sociaux. Il a ensuite comparé les IBG de 2000 et 2003 (début et fin des mandats des gouverneurs provinciaux) et s'en est servi pour établir un classement des 81 provinces allant de la « meilleure » à la « pire » et aussi des « résultats les meilleurs » aux « résultats les plus mauvais ». Les provinces les meilleures étaient celles qui avaient l'IBG le plus élevé et celles qui avaient les meilleurs résultats étaient celles où la différence entre l'IBG de 2000 et celui de 2003 était la plus forte. Le BNS a ensuite largement diffusé la liste des « provinces ayant les meilleurs (ou les pires) résultats » en indiquant pour chacune d'elles les variations (positives ou négatives) entre le début et la fin du mandat. Une étude des élections provinciales de 2004 a montré que si la plupart des gouverneurs des provinces « les meilleures » ou « ayant les meilleurs résultats » ont été réélus, il en a été de même pour ceux des provinces « les pires » ou « ayant les plus mauvais résultats ». Pour sensibiliser la population à de telles contradictions, le BNS a produit un « Indice des électeurs » destiné à mesurer la « sagesse » de ces derniers lorsqu'ils choisissent leur candidat (pour évaluer si les gouverneurs des provinces ayant de mauvais résultats avaient bien été « éjectés » ou vice-versa). L'indice des électeurs 2004 a révélé qu'en réalité, ces derniers ne prenaient pas une décision « informée » et qu'ils reconduisaient à leur poste des gouverneurs ayant obtenu de mauvais résultats. Conscient du rôle que l'IBG pouvait jouer dans le renforcement de la bonne gouvernance locale, le BNS a commencé à en diffuser les résultats & données sous-jacentes en étroite partenariat avec les médias. Si les citoyens commencent à comprendre que leurs habitudes de vote ne correspondent pas aux changements reflétés dans les notes des IBG provinciaux, on peut s'attendre à ce que les considérations « programmatiques » interviennent de plus en plus dans les futurs comportements électoraux. Si cela renforce la responsabilité des élus envers leur électorat, la gouvernance locale s'en trouvera améliorée. (Virolaz, 2006).

Renforcer la responsabilité ascendante de l'administration locale envers le gouvernement central

Récolter et diffuser des données comparatives sur les résultats de la gouvernance locale peut aussi

Encadré 12. Communiquer les résultats de la recherche

La recherche n'amènera pas de changement toute seule. Ses résultats doivent faire l'objet d'une communication adéquate si l'on veut que les nouvelles connaissances débouchent sur des améliorations dans la vie des populations les plus pauvres du monde. La recherche doit aussi être utile et accessible à des individus qui pourraient avoir besoin de compétences et de capacités supplémentaires pour la valider. L'expérience nous apprend que faute de planifier la communication tout au long d'un programme de recherche, y compris une fois qu'il est terminé, son impact et son influence peuvent s'en trouver diminués.²¹ Une approche linéaire et directive de la communication, où un groupe homogène d'utilisateurs finaux reçoit l'information, a peu de chance d'amener des changements. La communication sur la recherche doit être un processus itératif, interactif et pluridirectionnel impliquant une large gamme d'intervenants, à tous les stades : planification, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation. Les faiblesses du modèle linéaire sont connues et la question qui se pose donc est de savoir quelles sont les voies qui mènent à une utilisation judicieuse de la recherche : « Pourquoi certaines des idées qui circulent dans les réseaux de recherche/d'élaboration des politiques sont-elles retenues et utilisées alors que d'autres sont ignorées et disparaissent? » Ou si l'on se place du point de vue de ceux qui sont impliqués dans la recherche : « Comment pouvons-nous vendre nos idées pour qu'on en tienne compte? Que devons-nous faire pour influencer l'élaboration des politiques dans un sens factuel favorable aux pauvres? »

Encadré 13. Traduire les résultats de l'évaluation en recommandations

Voici six suggestions pour traduire les résultats de l'évaluation en recommandations pour améliorer la gouvernance locale:

1. Recenser les priorités les plus urgentes afin d'améliorer la gouvernance locale et rédiger des recommandations qui permettent de résoudre les problèmes les plus pressants dans une perspective à très court, moyen et long terme.
2. Isoler les aspects de la gouvernance locale dont les autorités et fonctionnaires municipaux peuvent s'occuper eux-mêmes et ceux qui requièrent l'intervention d'autres parties prenantes (comme des responsables nationaux ou régionaux).
3. Partir des atouts recensés au cours de l'évaluation et ne pas se focaliser uniquement sur les carences qu'elle a révélées ou mises à jour.
4. Trier les problèmes qui requièrent des changements institutionnels importants, ceux qui ont à voir avec des personnalités ou des individus et ceux dont la solution réside dans un changement d'orientation.
5. Réfléchir à la façon de faire des recommandations qui lient les problèmes systémiques à une initiative intégrée visant à une amélioration progressive. Autrement dit, plutôt que de rédiger simplement une liste de choses à faire pour améliorer la gouvernance locale, demander aux participants de réfléchir à une stratégie qui traite d'abord des raisons pour lesquelles les problèmes ont surgi et qui propose ensuite une série d'étapes impliquant les dirigeants politiques, les acteurs civiques et les citoyens.
6. Esquisser une marche à suivre pour que ces étapes se déroulent selon un calendrier donné (en commençant par les questions les plus cruciales tout en élaborant une approche à long terme) et recenser des méthodes pour suivre les progrès et améliorer la démocratie.

Source ; Adapté d'IDEA (2002) *Local Democracy Assessment Guide* (http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf)

²¹ United Kingdom Department for International Development (DFID) Research on Communication and Getting Research into Use <http://www.dfid.gov.uk/consultations/crd/section5.pdf>

servir à renforcer la responsabilité ascendante des autorités locales envers le gouvernement central en pesant sur les transferts fiscaux aux collectivités locales. Idéalement, la répartition de ces transferts entre les différentes municipalités se fait selon une formule qui cherche à calculer les besoins relatifs à partir d'indicateurs démographiques et de pauvreté. Dans certains pays, ces formules comprennent aussi des indicateurs qui récompensent les initiatives visant à percevoir des revenus au niveau local. Cependant, les résultats globaux de la gouvernance locale (et pas seulement les résultats obtenus au niveau de la perception d'impôts locaux) peuvent aussi servir de critères pour l'allocation de transferts fiscaux du gouvernement central aux collectivités locales. Il existe une justification simple pour lier les transferts fiscaux aux résultats globaux de la gouvernance locale: plus ceux-ci sont bons, plus grande est la probabilité que les fonds transférés seront utilisés de façon judicieuse, qu'ils soient assignés préalablement à des projets précis ou non.

Au niveau le plus basique, les indicateurs de la gouvernance locale pourraient aussi servir à calculer un ensemble de conditions minimum préalables pour l'accès aux transferts fiscaux du gouvernement central. Dans plusieurs pays, la note obtenue pour les indicateurs de gouvernance sert à calculer les conditions minimales d'accès (CMA) permettant aux collectivités locales de recevoir des fonds du gouvernement central. C'est le cas au Bangladesh, où les CMA élaborées pour les *Unions Parishads* (UP) comprennent une large gamme d'indicateurs de gouvernance, comme le montre le Tableau 1.

Il est plus fréquent, cependant, que les conditions minimales d'accès soient associées à des mesures de performances, liant ainsi financement et résultats.

Plutôt que de déterminer l'accès absolu, les mesures de performance décident des sommes à ajouter (ou à soustraire) à l'allocation de base, en fonction de mesures plutôt qualitatives des performances antérieures. Le FENU a pu démontrer par l'expérience que les mesures de performances ont un puissant caractère incitatif pour renforcer les capacités de la gouvernance locale et améliorer ses performances. On en trouve un bon exemple en Ouganda, où le gouvernement central a utilisé une formule transparente, calculée à partir de huit mesures thématiques (performance dans le domaine de la communication et des responsabilités, dans le domaine de la prise en compte d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes, dans le secteur des marchés publics etc.) comprenant 24 indicateurs pour allouer des subventions aux collectivités locales. Pour chaque ensemble d'indicateurs, une note est attribuée et elle sert à déterminer si la collectivité locale a droit à une prime de 20 %, une réduction de 20 % ou simplement à l'allocation de base calculée selon une formule type (voir page 124 du Guide des ressources).

Mesurer les performances de la gouvernance permet aussi de repérer des lacunes dans la gestion interne des collectivités locales. C'est un moyen pratique de voir quelles sont les administrations locales qui ont besoin qu'on les

Tableau 1: Conditions minimales d'accès (CMA) au Bangladesh

Conditions minimales d'accès	Indicateurs
Transparence, Responsabilité & s'acquitter de fonctions de base	<ul style="list-style-type: none"> • Les réunions se tiennent dans les bureaux de l'UP (et non chez son président !). • Les comptes de l'année budgétaire écoulée sont audités et approuvés. • Tentatives minimums de collecter des impôts locaux
Implications de femmes élues	<ul style="list-style-type: none"> • Les membres de sexe féminin sont invitées aux réunions de l'UP et participent à leurs commissions – Circulaire GL
Conditions propres au projet	Création de comités de développement de quartier & de l'union pour obtenir une plus large participation de la population dans la planification, la budgétisation et le suivi de l'UP

Source: Shotton (2005) *Relever le Défi : Renforcer les capacités des collectivités locales pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement - Un guide pour le praticien, élaboré à partir des expériences du FENU dans les Pays les Moins Avancés*. New York, Fonds d'équipement des Nations Unies, 2006

aide à renforcer leurs capacités. Dans beaucoup de pays, l'appui du gouvernement central au renforcement des capacités dans le domaine de la gouvernance locale est limité à cause d'une pénurie de ressources financières et humaines. Ce type de mesures permet aux organismes de formation d'allouer leurs maigres ressources avec plus d'efficacité en concentrant leurs efforts sur les collectivités locales qui ont les plus mauvaises performances.

1.13 Opportunités institutionnelles pour l'adoption de politiques

Quelque soit le domaine particulier auquel s'appliquent les résultats d'une évaluation, les réformateurs sont confrontés à un énorme défi quand il s'agit de faire adopter des politiques durables. Ils doivent veiller à ce que l'espace politique soit prêt à accepter ces nouvelles initiatives, à ce qu'elles ne soient pas considérées comme une menace pour de puissantes parties prenantes, et à ce qu'elles puissent être approuvées. ONU-HABITAT²¹ a établi la liste des mécanismes institutionnels qui renforcent la gouvernance locale tout en encourageant la transparence et la redevabilité. Certains constituent des « points d'entrée » pratiques par lesquels les résultats de l'évaluation de la gouvernance locale peuvent être introduits dans l'arène politique. Quelques exemples :

Réunions et audiences publiques: dans certains pays, surtout en Amérique latine, le président de la collectivité locale est dans l'obligation légale de convoquer des réunions publiques, un mécanisme qui améliore la responsabilité descendante. Les réunions publiques, qui se tiennent à intervalles réguliers, ont tendance à se focaliser sur les questions budgétaires, alors que les audiences publiques sont souvent convoquées pour débattre de questions qui suscitent la controverse, comme de nouveaux investissements municipaux, par exemple. Non seulement ces réunions font circuler l'information, mais elles constituent également un mécanisme utile pour solliciter l'opinion publique sur des questions ayant une certaine importance pour la collectivité locale. De telles réunions permettent de disséminer les résultats de l'évaluation de la gouvernance en même temps qu'elles offrent un mécanisme aux citoyens pour

attirer l'attention sur certaines lacunes et proposer des mesures en vue d'améliorer les performances de la gouvernance.

Comités de surveillance et conseils consultatifs citoyens: les comités de surveillance sont des comités externes qui supervisent les opérations et activités de certaines commissions au sein des collectivités locales, comme la commission des finances, des travaux publics, de la santé ou de l'éducation. Ces comités jouent un rôle important, car ils recueillent des informations sur le fonctionnement de chacun de ces départements et, comme ils supervisent les fonctionnaires et peuvent les interroger, ils mettent un frein aux pratiques corrompues. Les conseils consultatifs citoyens s'occupent aussi de questions spécifiques, mais ils ont un rôle consultatif plus informel que celui, plus officiel, des comités de surveillance, et ses membres sont moins souvent des employés des instances en place. Non seulement les membres de ces comités et conseils possèdent une expertise dans le domaine qui les concerne, mais ils participent activement à la vie communautaire locale. Pour ces raisons, ce sont des interlocuteurs idéaux pour diffuser les résultats de l'évaluation de la gouvernance et réagir à ceux-ci.

Agences anti-corruption locales: Face à l'augmentation des responsabilités des collectivités locales associées aux programmes de décentralisation, on a assisté à la multiplication d'agences anti-corruption au niveau local. Celles-ci sont chargées de surveiller les activités des instances locales, de fournir un véhicule efficace pour la diffusion d'informations sur les règles éthiques ou le règlement de travail au sein de l'administration, d'étudier ou de rédiger des règles de bonne gouvernance et de veiller à ce que les dirigeants ou fonctionnaires qui trahissent la confiance du public soient obligés de rendre compte de leurs actions. Un programme de sensibilisation local/communautaire proactif est un élément clé de ce genre d'agences anti-corruption. La diffusion des résultats des évaluations de la gouvernance locale par de telles agences peut jouer un rôle important et alerter l'opinion lorsque cette dernière présente des lacunes importantes.

²¹ Framework for Promoting Transparency at the Local Level, UN-HABITAT <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/transpl.html>

Budgétisation participative : La budgétisation participative est une pratique novatrice très importante, car elle permet d'améliorer la participation et la responsabilité descendante pour tout ce qui concerne la gestion financière. Surtout, en permettant une participation citoyenne qui va au-delà du processus électoral, par le biais de réunions thématiques ou de quartiers, la budgétisation participative permet d'améliorer la culture démocratique, de nourrir

l'engagement citoyen et de stimuler le développement du capital social. Même si sa première préoccupation est de veiller à ce que l'allocation des ressources financières locales tienne mieux compte des besoins exprimés par les citoyens, les mécanismes participatifs utilisés peuvent aussi combler les lacunes révélées par les résultats de l'évaluation des performances de la gouvernance locale.

Encadré 14. Options à court, moyen et long terme

Les collectivités locales apprécieront qu'on leur fasse des recommandations fondées sur les conclusions des évaluations et orientées vers des applications pratiques. Ces recommandations doivent être réalisables, c'est-à-dire qu'il faut les décrire clairement en termes de durée, de complexité, de produits et de coût. À cet égard, il peut s'avérer utile de trier les recommandations de la manière suivante :

- *Options à court terme*: des mesures simples et peu coûteuses, qui ne requièrent que peu de changements majeurs dans les politiques ou les statuts et sont réalisables immédiatement dans le contexte actuel
- *Options à moyen terme*: des mesures qui demanderont peut-être de modifier des politiques ou une législation existantes, qui requièrent des changements administratifs majeurs ou pour lesquelles il faudra trouver des ressources substantielles
- *Options à long terme*: des mesures qui requièrent des réformes significatives ou une restructuration des institutions municipales, des coûts importants, une approbation au niveau national ou des réformes administratives ou financières majeures.

Source: Adapté d'IDEA (2002) *Local democracy assessment guide* (http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf)



2

Voix de Terrain

Voix de Terrain

Le présent chapitre décrit les questions les plus pressantes soulevées par les utilisateurs des évaluations de la gouvernance locale. Il s'appuie sur des interviews téléphoniques avec une vingtaine de représentants de la communauté des praticiens, qui comprend les organisations intergouvernementales, les donateurs, les fonctionnaires, les scientifiques et la société civile (on trouvera la liste des personnes interviewées dans la section Remerciements). Ces interviews à demi structurées ont abordé des sujets comme les évaluations et indicateurs qu'ils ont utilisés, le rôle que ceux-ci ont joué dans les politiques de développement et les processus de planification, et ce qui constitue leurs atouts majeurs et leurs principales faiblesses. Les personnes interrogées ont pointé six grandes questions, présentées ci-dessous, chacune avec une série de directives en matière de « bonnes pratiques ».

2.1 Choisir un cadre d'évaluation approprié

Le problème le plus couramment évoqué par presque toutes les personnes interviewées est le nombre trop restreint d'évaluations qui ont eu lieu à ce jour et l'absence concomitante d'une méthodologie solide, globale et ayant fait ses preuves pour évaluer la gouvernance locale. Tous sont d'accord que les cadres utilisés à ce jour ne constituent pas vraiment des systèmes normatifs de « bonne » gouvernance ou de gouvernance « démocratique » locale. Au lieu de cela, on trouve des « compilations de préférences et de valeurs » très diverses et parfois mal intégrées. Bien qu'on mette de plus en plus l'accent sur la démocratie dans les débats sur la gouvernance locale, il n'existe toujours pas d'indicateurs ayant fait leurs preuves pour l'organisation de partis politiques ou pour les mécanismes de redevabilité et de réactivité au niveau local. Il est à noter que la plupart des associations nationales de collectivités locales ne font pas encore la promotion de cadres normatifs précis qui pourraient leur servir pour leur travail de développement au niveau local.

Liste récapitulative des bonnes pratiques

- Définir l'objectif spécifique, la priorité et l'ampleur prévue du processus d'évaluation tout entier
- Pointer les principales parties prenantes et recenser leurs besoins, leurs préférences et leurs intérêts en ce qui concerne l'évaluation de la gouvernance locale
- Définir l'enjeu, tout en facilitant l'intégration d'un concept holistique de la gouvernance (p. ex. non seulement les structures et services officiels, mais aussi les procédés et les relations)
- Établir les objectifs de l'évaluation à partir des besoins en développement et des buts en matière de politiques stratégiques
- Veiller à ce que les besoins des pauvres, des femmes, des enfants et autres groupes désavantagés soient clairement pris en compte. Profiter de toutes les opportunités (et en créer de nouvelles) pour intégrer des mesures favorables aux pauvres et sensibles à la dimension de genre, sans lesquelles l'évaluation ne peut servir de base pour un développement local équitable.

2.2 Comprendre des méthodologies complexes

L'une des préoccupations les plus répandues chez les personnes interviewées était qu'il y a « trop d'indicateurs en circulation » et que « trop d'offres sont faites aux autorités locales ». La prolifération d'indicateurs a créé une situation où les parties prenantes locales sont inondées de propositions d'évaluations diverses. Chaque fois, telle ou telle série d'indicateurs est présentée comme la plus importante, celle qui doit être appliquée en priorité de préférence à toute autre. De plus, les experts et les organisations internationales envoient souvent des signaux conflictuels sur la notion même de gouvernance.

Par conséquent, les parties prenantes locales éprouvent quelques difficultés à réconcilier ces différentes approches et à tirer des conclusions sensées sur les mesures de suivi et les stratégies de développement. La multiplicité de sources d'indicateurs et les divergences relatives entre diverses approches méthodologiques peuvent entraîner une certaine confusion, une utilisation peu efficace de capacités limitées et une impression de « fatigue » à l'égard des évaluations de la gouvernance.

Parfois, lorsqu'on explique les concepts liés à la gouvernance de façon trop simpliste, on court le risque que les parties prenantes locales se mettent à croire « qu'il est possible d'évaluer à peu près n'importe quoi » (et surtout de façon quantitative). La difficulté qu'il y a à convenir de ce qu'il faut évaluer est due en partie à la complexité de la notion de gouvernance. Il faudrait insister plutôt sur les produits, les relations, les perceptions, les moyens et les outils utilisés pour la fourniture de services. Il n'empêche qu'il est souvent nécessaire d'incorporer un ensemble de priorités dans les évaluations. L'un des grands défis à relever, c'est de convenir des dimensions (ou d'une combinaison de dimensions) qui devraient être considérées comme pertinentes et à examiner prioritairement.

Les méthodologies qui obtiennent les meilleurs résultats sont celles qui gardent un haut degré de transparence pendant tout le processus : conception, mise en œuvre et diffusion des résultats. On y arrive en général en tenant les parties prenantes régulièrement informées des procédures, indicateurs et outils de mesure, ainsi qu'en impliquant les médias pendant toute la durée de l'entreprise. Les indicateurs sont plus fiables quand la méthodologie utilisée pour les élaborer est transparente.

La collecte de données est aussi un problème. Les municipalités (et même les institutions nationales) ayant en général de faibles capacités statistiques, elle prend beaucoup de temps. Souvent les données dont on a besoin n'existent pas ou ne sont ni correctement structurées, ni ventilées et/ou systématisées. Ceux qui récoltent les données localement ont rarement des capacités suffisantes, car très souvent, les organismes existants n'ont pas les compétences techniques et ne fonctionnent pas en réseau. La situation est particulièrement

problématique lorsqu'on conduit des évaluations dans un certain nombre de municipalités (régions) en même temps. C'est pourquoi, il vaut parfois mieux investir des ressources dans la formation d'individus (scientifiques, fonctionnaires ou militants) ou d'organisations sur place, afin que la collecte et l'analyse des données soient plus crédibles.

Liste récapitulative des bonnes pratiques

- Rendre votre méthodologie aussi transparente que possible
- Identifier à l'avance les données requises et résoudre les problèmes avant qu'ils n'arrivent en investissant dans le renforcement des capacités ou en ajustant les indicateurs
- Il n'y aura jamais assez d'argent, de temps ou de personnel, aussi faut-il faire attention aux coûts et ajuster ses ambitions en fonction des capacités dont on dispose.

2.3 Adapter les outils au contexte local

Les méthodologies aux procédures rigides (en particulier les indices mondiaux qui ne sont pas ni ne peuvent être adaptés aux contextes locaux) entraînent d'habitude « d'énormes erreurs de mesure » et leurs résultats ne sont pas probants. C'est pourquoi, les interviewés ont insisté sur l'importance qu'il y a à améliorer les méthodologies et à les ajuster continuellement au contexte local, même pendant la phase de mise en œuvre. Les méthodologies qui conviennent le mieux sont généralement celles qui sont dérivées de « solutions localisées » qui se fondent sur une énumération précise des caractéristiques de la gouvernance locale ayant besoin d'être mesurées. Par exemple, dans le *Baromètre de la gouvernance locale* (voir page 60 du Guide des ressources), un « modèle universel » se transforme en « modèle local » en se fondant sur une compréhension précise de ce que la bonne gouvernance locale signifie pour les intervenants.

Une autre leçon apprise, c'est que la période de préparation et de conception (ou d'adaptation au client) de la méthodologie doit être suffisamment longue. Il faut profiter de cette étape pour s'occuper de l'apprentissage et du renforcement des capacités et elle devrait impliquer le plus grand nombre possible de ceux qui s'occuperont ensuite de la mise en œuvre. Des ateliers

consultatifs comme ceux décrits dans *l'Évaluation de la démocratie locale* d'International IDEA (voir page 66 du Guide des ressources) constituent une bonne méthode pour faciliter la conception et intégrer les facteurs contextuels locaux.

Liste récapitulative des bonnes pratiques

- Établir une liste des outils d'évaluation existants (comme ceux repris dans le Guide des ressources) et sélectionner la méthodologie qui convient le mieux en fonction du fondement normatif de l'évaluation et des raisons pour lesquelles on l'entreprend.
- Peser le pour et le contre des différentes méthodes d'évaluation et de leurs modalités de mise en œuvre (externe, examen par les pairs, autoévaluation) et décider laquelle convient le mieux
- Ne jamais sous-estimer la nécessité d'adapter au contexte local. Privilégier la clarté conceptuelle et la pertinence du cadre normatif par rapport aux questions de gouvernance propres au contexte local.
- Ne pas se contenter d'une seule source de données et combiner divers types d'indicateurs (intrants, produits, processus et résultats). Un seul type de données n'est jamais suffisant pour obtenir des informations sur des phénomènes aussi complexes que la gouvernance locale, aussi faut-il intégrer des indicateurs objectifs et subjectifs de sources primaires aussi bien que secondaires.

2.4 Gérer une multiplicité d'objectifs

Définir l'objet principal d'une évaluation et obtenir un consensus à ce sujet représente un défi majeur. Il y a souvent une multitude d'objectifs différents et parfois contradictoires, étant donné que les nombreuses parties prenantes ont des besoins différents. Les groupes comprenant des représentants d'organisations internationales, de gouvernements nationaux, de collectivités locales et de la société civile devront parfois surmonter de gros obstacles pour arriver à formuler un ou plusieurs objectifs clairs émanant d'une compréhension commune du but de l'évaluation.

La plupart des praticiens et experts défendent ardemment l'idée qu'une évaluation est un outil de développement et non une simple démarche technocratique visant à opérationnaliser une série

d'indicateurs. En ce sens, elle devrait contribuer aux plans et stratégies de développement, identifier les lacunes en termes de capacités et les domaines où une réforme de la gouvernance est nécessaire, et établir une base de départ factuelle pour l'analyse des politiques. En outre, les évaluations peuvent servir à la mobilisation sociale ou des ressources, à une sensibilisation des parties prenantes, au plaidoyer et elles doivent permettre d'arriver à un consensus sur les priorités futures.

Dans les cas où les indicateurs de gouvernance locale sont utilisés pour comparer la qualité de la gouvernance dans différentes localités, l'entreprise réussit lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- i) Il y a un cadre normatif clair pour l'évaluation, il fait l'unanimité au sein de toutes les collectivités locales/communautés et est ensuite suffisamment institutionnalisé.
- ii) Tout le monde doit tomber d'accord sur le fait que les comparaisons sont là pour faciliter les échanges d'expérience entre municipalités et promouvoir les progrès politiques et institutionnels grâce à la sensibilisation, et non pour de simples raisons de classement. En ce cas, les citoyens doivent se mobiliser eux aussi, et faire pression sur leur municipalité pour créer une base populaire plus large afin que les résultats de l'évaluation puissent être suivis de mesures concrètes.

Liste récapitulative des bonnes pratiques

- Compréhension mutuelle assurée et consensus solide sur l'objet de l'évaluation
- L'évaluation doit être axée sur les objectifs. Les résultats escomptés devraient constituer le principal cadre de références pour l'organisation et l'application de la méthodologie.
- Maximiser la crédibilité, la pertinence et l'utilité réelle de l'évaluation en permettant une comparaison entre l'état actuel des affaires et une situation préférable à l'avenir.

2.5 Maximiser la participation aux évaluations

Toute évaluation de la gouvernance (tant les procédures que les résultats) peut apparaître

comme une menace pour beaucoup de parties prenantes, surtout celles qui résistent au changement. Les évaluations de la gouvernance locale sont parfois particulièrement délicates au plan politique. Plusieurs interviewés ont suggéré de mettre l'accent sur le travail avec les autorités locales, afin d'atténuer leurs craintes et de s'assurer de leur appui. Comme ils sont beaucoup plus proches de leurs administrés et qu'ils peuvent susciter un intérêt bien plus intense, les dirigeants politiques locaux sont conscients du fait que l'évaluation peut avoir un impact majeur sur la communauté locale. C'est pourquoi, il est vraiment nécessaire d'investir dans la création de partenariats et d'établir une atmosphère de confiance et de compréhension dès le début du processus d'évaluation. Parfois, les collectivités locales n'ont pas les capacités minimales pour procéder à une évaluation de la gouvernance locale. Trouver ne fût-ce qu'une seule personne avec qui on peut avoir un entretien approfondi sur les indicateurs de gouvernance peut représenter un véritable défi dans beaucoup de municipalités de par le monde. C'est pourquoi la recherche d'un « champion » qui pourrait ensuite entraîner une masse critique de sympathisants (et de « disciples ») devrait être une priorité.

Le nombre d'intervenants, ainsi qu'une clarification de leurs rôles et responsabilités respectifs constituent également des problèmes majeurs. L'une des questions cruciales à se poser, c'est quelle partie prenante devrait prendre le processus en main? L'expérience nous apprend que les réponses peuvent varier. Alors que la plupart des personnes interviewées estimaient que l'acteur central doit être la collectivité locale, d'autres pensaient qu'il ne fallait pas confier la mise en œuvre à celle-ci, à cause d'un possible conflit d'intérêt. De même, alors que l'opinion prévalente était que les organisations de la société civile doivent jouer un rôle majeur, certains pensaient qu'elles ne devraient pas procéder à l'évaluation sans l'aval des autorités locales. Plusieurs personnes interviewées trouvaient également que le gouvernement central devait jouer un rôle, mais pas de leadership. Les autorités centrales semblent avoir une grande importance, en particulier lorsque les questions traitées dans l'évaluation se réfèrent à un cadre dépassant la simple municipalité (p. ex. la décentralisation).

Qui devrait diriger le processus d'évaluation, alors? Certains interviewés suggéraient que les

associations de collectivités locales s'en chargent, à cause de leur large réseau, de leur compréhension de l'ampleur des questions de gouvernance locale, de leur niveau de capacités et de leur position sans doute plus indépendante. Mais pour d'autres, les évaluations menées par les associations de collectivités locales sont surtout efficaces lorsqu'elles ont suffisamment d'influence et de crédibilité auprès des autorités nationales et locales. Les organisations internationales et d'autres acteurs externes ont aussi un rôle important à jouer en promouvant, conseillant et appuyant activement les évaluations de la gouvernance locale. C'est particulièrement vrai des organisations qui sont continuellement présentes sur le terrain et/ou de celles qui ont de larges réseaux internationaux ou régionaux (p. ex. Cités et Gouvernements Locaux Unis et les réseaux mondiaux ou régionaux des Associations de collectivités locales).

Liste récapitulative des bonnes pratiques

- Trouver des « champions » qui font naître l'enthousiasme et la volonté de participer aux évaluations. Le champion est le moteur qui anime toute l'entreprise et il/elle doit pouvoir travailler avec tous les acteurs et les pousser à respecter l'objet initial de l'évaluation, et donc empêcher quiconque de « s'égarer ».
- S'attacher suffisamment à cibler les dirigeants politiques afin que la volonté et l'appui politiques soient un gage de succès pour l'évaluation.
- Encourager une participation active en attribuant des rôles et responsabilités précis à tous les groupes de parties prenantes concernés
- Être aussi inclusif que possible en invitant toutes les organisations et tous les individus concernés, même s'ils ne sont pas des partenaires usuels pour les évaluations de la gouvernance locale (p. ex. les organisations religieuses ou de jeunesse, les investisseurs étrangers, les médias)
- Une mauvaise compréhension de l'objet de l'évaluation et l'absence de normes communes relatives à la gouvernance locale représentent souvent des obstacles majeurs qui empêchent les parties prenantes de se sentir impliquées, aussi faut-il investir du temps et des ressources

dans la sensibilisation et la création de capacités parmi les groupes ciblés, à travers des stratégies de communication appropriées.

2.6 Mesures incitatives et durabilité

Nombreux sont les interviewés qui considéraient que des mesures incitatives sous forme de fonds ou de renforcement des capacités étaient une condition *sine qua non* pour que l'évaluation réussisse, car elles ont une influence majeure tant sur le lancement de l'initiative que sur l'implication active des principales parties prenantes. Sans mesures incitatives adaptées aux besoins et intérêts des intervenants, il est difficile d'obtenir leur ralliement, leur appui et une prise en main du programme. Ces mesures peuvent être des programmes financiers, d'appui au développement ou de renforcement des capacités. Cependant, d'autres interviewés estimaient que les offres d'ordre financier ou de création de capacités (surtout dans les grandes villes) sont déjà tellement nombreuses qu'une aide financière ou de développement ne représente plus une incitation majeure.

L'adhésion des dirigeants politiques ou de la société civile a été la plus forte là où l'on pouvait démontrer de façon éclatante que l'évaluation aurait des résultats pratiques et tangibles et des bénéfices politiques évidents. C'est pourquoi, il a été suggéré qu'une réelle compréhension de l'objet et de la méthode d'évaluation constitue le facteur incitatif le plus crucial. Il ne faut surtout pas lancer une évaluation sous la pression des donateurs ou simplement comme « un élément à cocher sur une liste de choses à faire ».

Toutes les personnes interviewées étaient d'avis qu'il faut un minimum de continuité et qu'il est nécessaire de déterminer la périodicité des évaluations en se fondant sur les spécificités des aspects de la gouvernance qu'on veut analyser. Si on s'attend à ce que les conclusions d'une

évaluation apportent des changements immédiats, les enquêtes ultérieures devront se faire avec une certaine régularité et elles devront être intégrées dans les systèmes de suivi et d'évaluation.

Renforcer les capacités locales dès le départ est indispensable pour pouvoir refaire l'évaluation (afin de permettre le suivi par la suite) et l'institutionnaliser. Il faut incorporer le renforcement des capacités dans la méthodologie, même pour des évaluations externes. L'une des recommandations était qu'on prenne des mesures pratiques et concrètes pendant l'évaluation (en termes de mobilisation sociale, d'élaboration des politiques et de concertation) pour inscrire celles-ci dans la durée. En outre, l'inclusion d'un large éventail d'acteurs locaux permet une maîtrise commune de l'outil, moteur principal d'une prise en compte des conclusions de l'évaluation. Pour la dernière étape de l'évaluation, un calendrier de réformes concret et faisant l'objet d'un large consensus devrait émaner d'une concertation entre tous les intervenants et faire l'objet d'une importante publicité au sein de la communauté locale. En même temps, des informations sur les résultats de l'évaluation et la proposition de suivi devraient circuler parmi le plus grand nombre possible de parties prenantes.

Liste récapitulative des bonnes pratiques

- Veiller à ce que les mesures incitatives destinées aux parties prenantes soient positives, transparentes et suffisamment convaincantes pour mobiliser celles-ci.
- Faire attention à ce qu'une aide extérieure ne sape pas la crédibilité des résultats et qu'elle n'empêche pas une appropriation locale de l'entreprise
- Rester centré sur le renforcement des capacités



3

Études de Cas

Études de Cas

Les quatre études de cas fictives qui sont présentées ci-dessous illustrent les principaux thèmes et concepts abordés dans les chapitres précédents et couvrent les questions suivantes :

- Faciliter l'implication et l'engagement – le rôle d'un fonctionnaire local
- Passer du concept de gouvernement à celui de gouvernance – le rôle d'un militant de la société civile
- Trouver un équilibre entre comparabilité et

pertinence locale – le rôle d'un représentant d'une association de collectivités locales

- Veiller à la prise en compte des résultats de l'évaluation lors de l'élaboration des politiques locales – le rôle d'un représentant élu de la collectivité locale

Même si les noms sont fictifs, les exemples sont tirés de scénarios plus ou moins réels s'inspirant d'expériences de terrain.

Étude de cas 1: Faciliter l'implication et l'engagement – le rôle d'un fonctionnaire local

Svetlana a été nommée récemment à la tête de l'unité des politiques de sa municipalité. Elle a un diplôme universitaire en sciences sociales et a travaillé pendant quelques années pour une agence de développement international. Elle n'a jamais été fonctionnaire d'une collectivité locale cependant, et sa compréhension des pratiques quotidiennes et de la culture d'entreprise propre à une administration municipale est très limitée.

Svetlana avait pour principale responsabilité de faire avancer le calendrier du développement, de coordonner les politiques les plus importantes et de mobiliser des ressources externes. Il n'y avait que trois personnes dans son département et aucune n'avait beaucoup d'expérience dans le domaine de la coopération au développement.

Après avoir passé deux ou trois mois à essayer de fonctionner au sein d'une administration municipale rigide, mal organisée et extrêmement inefficace, Svetlana a décidé de procéder à une évaluation de la gouvernance locale pour sa municipalité. L'objet principal en était de recenser les besoins en matière de développement, de mobiliser le soutien des organisations de la société civile et de fournir une base factuelle à des changements organisationnels plus stratégiques. Elle a préparé une note pour le président de la municipalité et s'est arrangée pour que tous les fonctionnaires clés assistent à la première réunion.

Celle-ci ne s'est pas du tout déroulée comme Svetlana s'y attendait. Tout d'abord, peu de fonctionnaires comprenaient la notion de gouvernance. Elle a passé le plus clair de son temps à essayer de leur expliquer que la gouvernance locale ne se limite pas au montant des sommes transférées par l'administration centrale, au coût de certains services publics, à la répartition des postes au sein de l'assemblée locale etc., mais qu'elle concerne aussi le renforcement des capacités et l'autonomisation des communautés locales, ainsi que des mesures pour inciter les citoyens et les groupes à participer au processus de décision.

En deuxième lieu, elle a dû vaincre la résistance de ceux qui craignaient qu'une évaluation donne une mauvaise image des fonctionnaires locaux. Ceux-ci prétendaient que si on donnait à la communauté locale l'occasion d'exprimer ses préoccupations, cela reviendrait à « laver son linge sale en public » et à révéler les faiblesses et les lacunes de l'administration. Enfin, Svetlana a été sévèrement critiquée, car elle était incapable de leur dire « combien d'argent cela allait leur rapporter » et quels bénéfices concrets ils pourraient en tirer.

Étude de cas 1: Faciliter l'implication et l'engagement – le rôle d'un fonctionnaire local

Dépitée par les réactions de ses collègues, Svetlana a décidé de créer une « coalition de partenaires de bonne volonté » pour procéder à une évaluation de la gouvernance locale, mais cette fois en faisant appel à des intervenants extérieurs. En plus, elle a décidé de combiner des mesures incitatives et la pression de l'opinion publique pour obtenir l'adhésion et la participation des responsables locaux.

Svetlana a contacté une ONG locale s'occupant de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale. Ensemble, elles ont décidé que l'ONG utiliserait une partie des fonds d'un projet en cours pour organiser une campagne publique. Celle-ci pousserait l'opinion à réclamer qu'on s'occupe des faiblesses et problèmes les plus criants de la gouvernance locale. Lors de deux ateliers ouverts au public, diverses organisations auraient la possibilité de débattre des résultats globaux de la gouvernance (et pas seulement de l'administration locale) et de proposer des solutions éventuelles.

Svetlana a également contacté son ancien employeur (l'organisation de développement international) et a réussi à le persuader d'envoyer deux représentants d'une municipalité étrangère où une évaluation de la gouvernance locale venait de se conclure avec succès. Ils devaient présenter cette étude de cas lors d'une grande conférence.

Svetlana a également demandé à son personnel de faire des recherches sur les méthodologies existantes en matière d'évaluation de la gouvernance locale. Ses collègues ont utilisé l'Internet et ont contacté des membres de groupes de réflexion régionaux ou mondiaux qui s'occupent de bonne gouvernance.

Enfin, alors qu'on approchait du milieu de l'année, période où l'on prépare les budgets pour l'année suivante, Svetlana a organisé une conférence en s'assurant une large couverture médiatique. Parmi les participants, il y avait des responsables locaux, des représentants des organisations de la société civile, des représentants d'agences de développement internationales ou bilatérales, des entreprises locales ou régionales clés et de hauts fonctionnaires d'une agence de l'administration centrale s'occupant de décentralisation.

La conférence a débuté avec un discours du président (qu'il avait déjà utilisé lors des élections précédentes) sur les besoins de la communauté locale en matière de démocratisation et de développement durable. Des fonctionnaires de l'administration centrale ont brièvement résumé le calendrier de la décentralisation à l'intention du public et les collègues de Svetlana ont fait une présentation comparée de diverses méthodologies d'évaluation de la gouvernance locale. Après un débat très animé entre organisations de la société civile et responsables locaux, on a présenté un cas d'étude relatant une fructueuse évaluation de la gouvernance locale qui avait eu lieu dans un autre pays. Enfin, un représentant d'une agence de développement bilatérale (souhaitant réactiver un vieux projet) a promis des fonds et une aide technique pour procéder à l'évaluation.

La conférence a eu un impact important. Les autorités locales ont approuvé le plan de Svetlana pour une évaluation de leur gouvernance. Un donateur bilatéral a fourni les ressources et un groupe d'experts locaux s'est formé avec la participation de membres du personnel de Svetlana, de deux conseillers internationaux, d'un représentant de la municipalité où une évaluation avait obtenu de bons résultats et d'une NGO locale s'occupant de plaider pour chapeauter le tout. De plus, un groupe consultatif a vu le jour, avec la participation de toutes les organisations de la société civile concernées, de représentants du secteur privé et des médias, d'un fonctionnaire de l'administration centrale et de plusieurs responsables locaux. Enfin, l'engagement a été pris publiquement de fournir un appui financier considérable à de futurs projets de développement si l'évaluation s'avérait fructueuse et que ses résultats étaient intégrés dans un nouveau plan stratégique de développement local.

Étude de cas 2: Passer du concept de gouvernement à celui de gouvernance – le rôle d'un militant de la société civile

Mehtab dirige une organisation qui promeut le développement économique local dans une municipalité de taille moyenne. Il revient d'une conférence internationale sur la bonne gouvernance locale où une intervention sur les liens entre l'évaluation de la gouvernance et la planification du développement l'a enthousiasmé. À son retour, Mehtab a décidé de lancer une évaluation approfondie de sa propre municipalité.

Grâce à des contacts qu'il a établis pendant la conférence internationale, Mehtab a obtenu des documents qui décrivent différents cas et méthodologies d'évaluation de la gouvernance. Après avoir lu ceux-ci, et en consultation avec ses collègues, il a rédigé un avant-projet et l'a présenté à une fondation s'occupant de développement. Sa proposition a été bien accueillie et on a mis des ressources financières à sa disposition.

Le principal objectif de l'évaluation serait d'arriver à un consensus sur les priorités locales en matière de développement en insistant sur la nécessité de procéder à une réforme plus complète de la gouvernance locale. Mehtab pensait qu'une fois que tout le monde comprendrait quels étaient les principaux problèmes, il serait beaucoup plus facile de tomber d'accord sur les priorités. Peut-être que celles-ci s'imposeraient d'elles-mêmes, suite aux recommandations du rapport d'évaluation.

Mehtab se rendait bien compte que pour que l'évaluation ait de la valeur, il fallait que la communauté locale arrive à un nouveau type de compréhension mutuelle et un nouvel état d'esprit commun. Il ne voulait pas une évaluation du « gouvernement » mais de la « gouvernance ». Or, cette notion n'était comprise de quasi personne au sein de la municipalité. C'est pourquoi Mehtab a imprimé un petit dépliant (bon marché, mais en de nombreux exemplaires) contenant certaines des définitions usuelles de la gouvernance locale, et en particulier l'une d'entre elles, dont il pensait qu'elle convenait parfaitement à sa municipalité. Il y a ajouté quelques exemples de bonne gouvernance locale dans d'autres pays, tout en expliquant comment ce nouveau concept pouvait s'appliquer aux structures, relations et procédures actuelles au sein de la municipalité. Mais surtout, le dépliant était rédigé dans la langue locale, avec des mots simples et compréhensibles.

Une des grandes questions qui se posait, c'était qui allait procéder à l'évaluation – évaluation de la gouvernance et non du gouvernement. Cela voulait dire que la direction du processus ne pouvait être confiée uniquement à des responsables locaux. En outre, il fallait aborder des questions pour lesquelles aucune organisation de la société civile n'était compétente (il n'y avait pas d'ONG s'occupant de « bonne gouvernance locale »). Or, il existait beaucoup d'organisations de ce type – et en principe, la bonne gouvernance locale les concernait toutes.

Mehtab a organisé une réunion avec un conseiller du maire de la municipalité. Ils ont étudié la liste de toutes les organisations de la société civile locales et ont convenu d'une stratégie.

D'abord, on allait créer un Groupe de travail spécialisé, comprenant des représentants de toutes les organisations de la société civile ayant un rapport direct avec l'objet de l'évaluation de la gouvernance locale. Ce Conseil des experts serait présidé par le conseiller du maire et se réunirait une fois par mois (et chaque fois qu'il y aurait un besoin urgent de se consulter). Son rôle principal serait de superviser le travail des experts et des consultants, de débattre et décider des questions méthodologiques, de suivre la mise en œuvre du projet et d'approuver les rapports intérimaires ou finaux.

En deuxième lieu, on mettrait sur pied une commission consultative réunissant toutes les organisations de la société civile, ainsi qu'un représentant de la Chambre de commerce locale et plusieurs représentants des médias. Elle serait présidée par le maire de la municipalité et se réunirait deux fois : au début de l'évaluation et à la fin. En outre, les membres de la commission consultative seraient tenus informés des progrès par le biais de brèves lettres mensuelles.

Étude de cas 2: Passer du concept de gouvernement à celui de gouvernance – le rôle d'un militant de la société civile

Si la composition de la commission consultative ne posait pas de problèmes, il n'en était pas de même avec le Groupe de travail des experts. Il n'existait pas d'organisation centrale qui puisse sélectionner des membres ayant une légitimité et une crédibilité suffisantes. Or, l'idée maîtresse du projet, c'était que l'administration locale ne devait pas prendre elle-même la direction du projet (même si le groupe de travail et la commission consultative étaient présidés par l'un de ses représentants).

Mehtab a suggéré alors d'établir un relevé de toutes les organisations de la société civile en se servant d'une matrice spécifique. Celle-ci serait établie à partir d'indicateurs concrets de la gouvernance locale afin de repérer les organisations qui s'y intéressaient de façon directe ou indirecte et possédaient les capacités optimales pour participer au groupe de travail des experts. Cette méthode de sélection serait transparente et le choix des membres serait crédible. Elle aurait un avantage supplémentaire: sensibiliser l'opinion publique à l'évaluation même.

Un questionnaire a été mis au point. Il s'agissait en fait d'un tableau comprenant la liste des indicateurs d'un côté et un nombre limité de réponses de l'autre. Il serait demandé à chaque organisation de décrire dans quelle mesure ses activités avaient un rapport avec tel ou tel indicateur. De plus, chacune devrait évaluer ses propres capacités à jouer un rôle actif dans l'évaluation (et à en assumer la responsabilité).

La liste fut bientôt prête. Un certain nombre d'organisations ne répondait pas aux critères mais était d'une grande utilité pour le groupe d'experts, par exemple une organisation religieuse locale, une autre qui représentait une petite communauté minoritaire, une association de personnes handicapées et un projet récent fournissant des services de guidance aux femmes touchées par la violence domestique. L'inclusion de ces organisations dans la liste des membres n'a pas posé de problème, car elle était totalement justifiée, et Mehtab et le conseiller du maire ont continué d'agir en toute transparence.

Même si plusieurs de ces organisations ne possédaient pas les capacités nécessaires pour assumer le leadership du groupe de travail, Mehtab et le conseiller du maire appréciaient leur participation, même si elle était moins active. Après tout, en faisant partie du groupe de travail, elles renforceraient leurs capacités et seraient soumises à un apprentissage intensif.

Pour finir, Mehtab a préparé des instructions pour organiser le travail du groupe d'experts et de la commission consultative. Ce document comprenait un ensemble de procédures (préparer l'ordre du jour des réunions, invitations et organisation de celles-ci, règles pour les débats et les prises de décision) et les deux groupes l'approuvèrent lors de leur première réunion.

Ce qui est intéressant, c'est que l'un des problèmes relevés lors de l'évaluation de la gouvernance locale a précisément été le manque de structures et de capacités pour des consultations régulières auprès des intervenants locaux. Le groupe de travail et la commission consultative ayant démontré leur efficacité, un plan a été mis au point pour transformer ces deux instances en structures de consultation institutionnalisées sur la gouvernance locale et la planification du développement.

Étude de cas 3: Trouver un équilibre entre comparabilité et pertinence locale – le rôle d'un représentant d'une association de collectivités locales

Au cours des dernières années, il y avait eu beaucoup d'évaluations locales et d'audits différents, mais Lia se rendait compte qu'il fallait faire quelque chose pour assurer leur pertinence en termes de développement et qu'il était nécessaire de remédier à une confusion conceptuelle et méthodologique croissante. Elle occupait un poste de conseillère en administration locale au sein de l'association des collectivités locales qui couvrait tout le pays. De son point de vue, il était urgent de standardiser et coordonner au niveau national les différentes évaluations de la gouvernance locale.

Proposer une méthodologie commune à toutes les entités infranationales aurait de nombreux avantages. D'abord, cela permettrait d'établir des comparaisons entre municipalités et d'identifier les besoins systémiques pour l'ensemble du système d'administration sous-national. Une telle approche procurerait aussi une base factuelle saine pour l'élaboration de nouveaux projets de développement nationaux et sous-nationaux, la promotion de politiques globales et l'amélioration du cadre juridique.

Ensuite, la possibilité de présenter publiquement les résultats d'une évaluation de toutes les entités infranationales permettrait d'échanger les expériences et d'établir des points de référence parmi celles-ci. En outre, cela permettrait de mobiliser l'opinion publique en faveur de réformes de la gouvernance et faciliterait le partage des connaissances et des expériences sur les normes de la bonne gouvernance.

Enfin, la nouvelle initiative permettrait de remédier à la confusion croissante due à l'utilisation de méthodologies différentes par les diverses organisations internationales ou bilatérales. Ainsi, dans plusieurs municipalités, une équipe d'experts internationaux avait procédé à une « évaluation d'un gouvernement local responsable et réactif » s'appuyant sur des enquêtes d'opinion publique. Une fois les rapports rendus, les experts étaient retournés chez eux, et il était devenu évident qu'on se trouvait face à une faible appropriation locale des conclusions et à des capacités encore plus faibles pour appliquer les recommandations.

Ailleurs, un institut régional financé par un donateur bilatéral avait introduit un indice de la démocratisation dans certaines localités. La méthodologie prévoyait quelques ateliers consultatifs, mais elle présentait des failles au niveau de la localisation des indicateurs mondiaux. Beaucoup d'intervenants locaux affirmaient que les conclusions manquaient de pertinence pour le contexte local ou qu'elles étaient inutilisables en termes de développement. Il y avait en outre plusieurs évaluations des prestations de services locales, mais il manquait à beaucoup d'entre elles un cadre normatif clair pour une bonne gouvernance locale.

La direction de l'association a autorisé Lia à créer une nouvelle commission permanente pour la bonne gouvernance locale. C'est elle-même qui la présidait et on y retrouvait un groupe représentatif de toutes les entités sous-nationales (urbaines ou rurales, ayant une population de petite, moyenne ou grande taille et un territoire peu étendu, de taille moyenne ou très étendu). De plus, des fonctionnaires des ministères et agences nationales en faisaient partie à titre permanent. Enfin, il y avait des scientifiques et des analystes d'organisations non gouvernementales nationales spécialisés dans la décentralisation et le développement local.

La commission a préparé le plan de travail suivant :

- Élaboration d'un concept national concernant les principes et normes de bonne gouvernance locale, en s'appuyant sur des recherches comparatives, la localisation de « modèles » universels existants et des cadres utilisés dans d'autres pays, ainsi que sur les pratiques autochtones de bonne gouvernance
- Mappage de toutes les évaluations de la gouvernance locale conduites au cours des trois années précédentes (méthodologies, rapports, identification des faiblesses et des atouts)

Étude de cas 3: Trouver un équilibre entre comparabilité et pertinence locale – le rôle d'un représentant d'une association de collectivités locales

- Élaboration d'une méthodologie standardisée pour l'évaluation de la bonne gouvernance locale
- Formation des intervenants locaux pour qu'ils puissent appliquer la méthodologie
- Création d'un pool d'experts permanents ou « de garde » pour guider les entités sous-nationales et leur fournir des conseils sur l'application de la méthodologie
- Introduction d'un système de mesures incitatives financières et autres pour les entités sous-nationales en vue de la mise en œuvre de l'évaluation
- Approbation d'un cycle annuel pour évaluer la bonne gouvernance locale avec régularité, améliorer la coordination et aligner les unes sur les autres les évaluations menées dans différentes entités sous-nationales
- Création d'un fonds d'affectation pour la bonne gouvernance locale afin de coordonner les différents fonds de donateurs et d'en améliorer le rapport qualité/prix.

Le gouvernement national a également approuvé ce plan de travail, de même que la communauté internationale des donateurs.

Le plan insistait tout particulièrement sur la nécessité de trouver un équilibre entre comparabilité et pertinence locale des évaluations. La méthodologie devait être suffisamment standardisée pour refléter les principes et normes de bonne gouvernance locale convenus dans chacun des cas infranationaux. En outre, il fallait aligner le concept sur les meilleures pratiques internationales et certains des cadres normatifs existants.

En même temps, il fallait que la méthodologie soit suffisamment souple pour incorporer les spécificités locales et assurer sa pertinence pour la planification du développement et l'élaboration des politiques au niveau local. Il y avait des différences considérables entre les diverses entités sous-nationales et il n'était pas possible d'appliquer le cadre normatif partout de façon identique.

Il a donc été décidé de s'en tenir à trois principes :

- Premièrement, des processus, procédures, rôles et responsabilités standardisés
- Deuxièmement, un ensemble d'indicateurs communs
- Troisièmement, et surtout, un cadre d'évaluation national, adapté au contexte local grâce à des sous-indicateurs particuliers. En d'autres termes, chaque unité infranationale avait le droit de modifier un nombre limité d'indicateurs en fonction de son propre contexte. Et si nécessaire, elles pouvaient ajouter des indicateurs qu'elle trouvait pertinents. Il fallait aussi qu'avant d'appliquer cette méthodologie adaptée à ses besoins, chaque entité sous-nationale demande à la commission d'approuver les modifications qu'elle comptait introduire dans la méthodologie standardisée.

L'initiative de Lia était évidemment loin d'être parfaite. Cependant, des modifications et améliorations continues ont permis, en l'espace de trois ans, d'obtenir un cadre qui répond à présent à une large gamme d'objectifs – notamment trouver un équilibre entre comparabilité nationale et pertinence locale. De plus, l'argent des donateurs est dépensé de façon bien plus judicieuse à présent et les évaluations locales sont réellement utilisées à des fins de développement.

Étude de cas 4: Veiller à la prise en compte des résultats de l'évaluation lors de l'élaboration des politiques locales – le rôle d'un représentant élu de la collectivité locale

Davron a été élu récemment au conseil municipal, avec comme responsabilité la promotion de la gouvernance démocratique locale. Sa première priorité a été de mieux comprendre les relations entre les principaux intervenants au niveau de la gouvernance locale et d'essayer d'améliorer les capacités en matière de planification stratégique et d'élaboration des politiques.

À l'époque, un partenaire de développement international avait lancé une nouvelle initiative d'évaluation de la gouvernance locale. Davron a tout de suite compris qu'une telle analyse tombait à pic pour lui permettre d'atteindre ses objectifs. Il a aussi réalisé, d'après les commentaires de certains de ses collègues plus expérimentés, que ce ne serait pas une tâche facile et que par le passé, d'autres tentatives avaient échoué. Aussi devait-il se montrer prudent, mais proactif. Il a décidé de jouer le rôle de point focal pour toute l'entreprise, car cela lui permettait d'avoir un impact sur la conduite de l'évaluation et l'utilisation des résultats de l'analyse.

Après une série de discussions avec des partenaires internationaux, l'administration locale et les organisations de la société civile qui interviendraient dans l'évaluation, Davron a proposé ce qui suit :

- Deux autres politiciens locaux et lui deviendraient membres permanents du comité de direction de l'évaluation, garantissant ainsi la maîtrise de la méthodologie et des résultats par des élus locaux et un soutien sans faille de l'entreprise. Leur rôle serait de veiller en permanence à ce que l'évaluation s'aligne sur les priorités stratégiques locales et le calendrier politique et à ce que ses résultats soient pertinents et réalisables.
- Il superviserait la création de mécanismes de communication interne et externe pour tenir les partis politiques, l'opinion publique et les représentants politiques au niveau central informés des progrès et des conclusions préliminaires. Il préparerait des plans mensuels et les distribuerait aux politiciens au niveau local et central et publierait régulièrement des communiqués de presse à l'intention des médias locaux.
- Il y aurait trois ateliers ouverts au public pour discuter des progrès de l'évaluation de façon ouverte et transparente. En plus des intervenants locaux, ces séminaires comprendraient des représentants des principaux partis politiques et des fonctionnaires de l'administration centrale qui fourniraient des informations cruciales sur l'interdépendance entre réformes de la gouvernance locale et processus de décentralisation.

Davron a organisé deux réunions consultatives avec une large participation des parties prenantes locales et nationales, ce qui a facilité l'adoption d'un calendrier normatif pour les réformes de la gouvernance locale. Les participants ont débattu d'un document élaboré dans un pays voisin et dont Davron avait pris connaissance, et l'ont considérablement modifié pour l'adapter aux besoins de la municipalité. Certains aspects du calendrier normatif ont contribué à formuler plusieurs documents de politique. Davron comprenait qu'il fallait que le développement local reflète le programme politique que son parti avait défendu lors des élections. Celui-ci comprenait, entre autres, une réforme des mécanismes pour la fourniture des services administratifs et publics locaux, avec une orientation citoyenne plus importante et une plus grande sensibilité à la dimension de genre et aux groupes marginalisés.

Davron et ses collègues ont dû faire preuve d'un véritable esprit d'initiative pour que l'évaluation soit comprise par la majorité des membres de l'assemblée locale. Cependant, une fois adopté, ce nouveau cadre a constitué une base solide pour l'évaluation de la gouvernance locale, avec des instructions claires sur les réformes prioritaires à l'intention de l'administration locale. En outre, le nouveau cadre envisageait une implication active et permanente des organisations de la société civile dans l'élaboration des politiques ainsi que des consultations publiques régulières.

Étude de cas 4: Veiller à la prise en compte des résultats de l'évaluation lors de l'élaboration des politiques locales – le rôle d'un représentant élu de la collectivité locale

L'évaluation posait un certain nombre de défis. La plupart des problèmes avaient à voir avec la collecte des données, car le système statistique local n'était pas très solide. La méthodologie a dû être ajustée deux ou trois fois, mais pour finir, elle a été appliquée avec succès. Avant même la fin du processus, plusieurs membres de l'assemblée locale ont été en mesure d'utiliser les résultats préliminaires pour faire des propositions de loi. Ils y ont vu l'occasion de se servir des informations factuelles produites par l'évaluation pour promouvoir de nouvelles politiques bénéficiant déjà du soutien de la population, étant donné la participation de parties prenantes locales à l'entreprise.

Une fois l'évaluation terminée, Davron a lancé l'idée d'un comité intersectoriel sur les réformes de la gouvernance locale au sein du conseil municipal. Sa première tâche a été de préparer une stratégie en matière de gouvernance locale en s'appuyant sur les recommandations de l'évaluation. Conscient du potentiel que celle-ci représentait pour l'avenir, le comité a aussi décidé que des évaluations similaires auraient lieu chaque année, à titre d'intrants pour suivre la mise en œuvre de la stratégie de gouvernance locale.

Références²³



- Aberbach, J.D. et Rockman, B.A (2006) "Governance and Outcomes", in Brown, B.E, ed., Comparative Politics – Notes and Readings, Thomson Wadsworth [Gouvernance et résultats]
- Angelo Bonfiglioli, Le pouvoir des pauvres: La gouvernance locale pour la réduction de la Pauvreté, FENU (2003)
- Arndt, C. et Oman, C., Les indicateurs de gouvernance: usages et abus, Paris, Centre de développement, OCDE, 2006
- CGLU, Premier rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, 2007
- Conseil de l'Europe. *Recommendations on local governance*: No. (95) 19: On the Implementation of the Principle of Subsidiarity, 1995; No. (2007) 12: On Capacity–Building at Local and Regional Levels, 2007; No. (2007) 4 On Local and Regional Services, 2007 (including: Guidelines on Local and Regional Public Services) [Recommandations sur la gouvernance locale : n° (95) 19 : Application du principe de subsidiarité : n° (2007) 12 : Renforcement des capacités aux niveaux local et régional ; n° (2007) 4 : Services publics locaux et régionaux]
- Gouvernement du Népal. "Manual for Assessment of Minimum Conditions and Performance Measure (MCs and PMs) for DDCs in Nepal", Local Body Fiscal Commission, Ministry of Local Development, Government of Nepal, May 2008 [Manuel d'évaluation des conditions minimum et des mesures de performance]
- Grindle, S. Merilee. "Good Enough Governance Revisited". Harvard University. February 2005. [La gouvernance suffisamment bonne revue et corrigée]
- Grindle, S. Merilee. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries". Harvard University. November 2002. [Une gouvernance suffisamment bonne : réduction de la pauvreté et réformes dans les pays en développement]
- ICLEI. "Building capacity for Local Sustainability: The Fano Guidelines", Governing Sustainable Cities, 2004 [Renforcement des capacités pour la durabilité locale : les directives Fano]
- IDEA (2002) *Local democracy assessment guide*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. [Guide d'évaluation de la démocratie locale]
- IDEA (2008) *Assessing the Quality of Democracy – A Practical Guide*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. [Évaluer la qualité de la démocratie – Guide pratique]
- IDEA. "Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Representation, Participation, Conflict Management and Governance", 2001 [La démocratie au niveau local : Manuel d'International IDEA sur la participation, la représentation, la gestion des conflits et la gouvernance]
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P.: "Governance Matters", Policy Research Working Paper, The World Bank and the World Bank Institute, October 1999 [Affaires de gouvernance]
- OCDE. "Donor Approaches to Governance Assessments", DAC Network on Governance, June 2008 (final draft) [Approches des donateurs sur les évaluations de la gouvernance]
- ONU-HABITAT, Projet de directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales, 2006
- ONU-HABITAT. *Framework For Promoting Transparency At The Local Level*, <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/transpl.html> [Cadre pour promouvoir la transparence au niveau local]
- Pierre, J. et Peters, B.G (2000) "Governance, Politics and State", Basingstoke: Macmillan [Gouvernance, politique et État]
- PNUD. Un guide de l'utilisateur pour mesurer la corruption, PNUD (2008)
- PNUD, *Indicateurs de gouvernance: Guide de l'utilisateur*, 2ème Edition, Centre d'Oslo pour la gouvernance, PNUD, 2007
- PNUD. "A Guide to Local Governance and Decentralization: Programme Experiences and Strategies from a UNDP E-Discussion", UNDP (draft 2008) [Guide pour la gouvernance locale et la décentralisation ; expériences et stratégies programmatiques d'après une discussion en ligne au sein du PNUD]
- PNUD. "Decentralized Governance for Development – A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development", UNDP, 2004 [Gouvernance décentralisée pour le développement – Note de pratique sur la décentralisation, la gouvernance locale et le développement urbain/rural]

²³ La majorité des titres étant en anglais, une traduction est fournie entre crochets pour chacun d'eux.

- PNUD. "Methodology for design and implementation of the Instrument for Measuring Responsibility, Transparency and Accountability in the Local Self-Government Units, UNDP Macedonia, 2007 [Méthodologie pour la conception et l'application d'un instrument de mesure de la responsabilité, de la transparence et de l'obligation redditionnelle dans les unités locales autonomes]
- PNUD. "Performance Based Funding to Local Bodies in Nepal: Safeguards and Incentives in Decentralized Governance", UNDP Regional Centre in Bangkok, July, 2005 [Financement des organismes locaux axé sur les résultats au Népal: Garde-fou et mesures incitatives pour la gouvernance décentralisée]
- PNUD. "Supporting Country-led Democratic Governance Assessments - A Practice Note", UNDP, 2004 [Note de pratique du PNUD sur l'appui aux évaluations de la gouvernance démocratique menée au niveau des pays]
- PNUD. Consolidated Reply (DGPN): E-discussion: Towards a Local Governance and Development Agenda: Lessons and Challenges (27 August - 16 October 2007) [released on 08 November 2008] [Discussion en ligne : Gouvernance locale et calendrier du développement : leçons et défis]
- PNUD. Indonesia Democracy Index, UNDP Project Document, November 2007 [Indice de la démocratie en Indonésie]
- SHARIQUE. "Local Governance Self-Assessment: guidelines for practitioners", 2007 [Auto-évaluation de la gouvernance locale: directives pour les praticiens]
- Shotton, R. (2005) *Relever le Défi : Renforcer les capacités des collectivités locales pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement - Un guide pour le praticien, élaboré à partir des expériences du FENU dans les Pays les Moins Avancés*. New York, Fonds d'équipement des Nations Unies, 2006
- Steffensen, J. et Larsen, H.F.: "Conceptual Basis for Performance Based Grant Systems and Selected International Experiences", Background Paper for the National Stakeholder Workshop in Nepal, 2005 [Base conceptuelle pour des systèmes de subventions axés sur les résultats et expériences internationales]
- Union européenne, Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, 2008
- USAID/LGSP. "Local Governance Assessment Tool: A Gauge for Good Governance", 2008 [Outil d'évaluation de la gouvernance locale : comment jauger la bonne gouvernance]
- Virolaz, R. (2006) *Empowering And Challenging Voters Through Governance Indicators: The Philippine Experience*. Paper presented in the session on "The Construction and Use of Indicator Sets: Lessons to Build Modern Democracies" during the OECD's 2nd World Forum on Statistics, Knowledge and Policy "Measuring and Fostering the Progress of Societies", 27 -30 Istanbul, Turkey. <http://www.oecd.org/dataoecd/48/22/38799205.pdf?contentId=38799206> [Autonomiser et provoquer les électeurs en utilisant des indicateurs de gouvernance]
- Westfall, M.S. et De Villa, V.A. (eds.): "Urban indicators for managing cities", Asian Development Bank, 2001 [Indicateurs urbains pour la gestion des villes]



Guide des Ressources



Comment se servir du Guide des Ressources

Le présent guide inclut 22 méthodologies d'évaluation de la gouvernance décentralisée. Celles-ci ont été rassemblées pour procurer aux utilisateurs un ouvrage de référence qui leur permettra de créer de nouveaux outils ou d'adapter les approches actuelles à des contextes spécifiques. Les sources sont divisées en trois catégories :

1. Outils d'évaluation traitant de la « gouvernance locale » à travers une approche très large et très complète
2. Outils d'évaluation centrés sur les perceptions des clients ou des citoyens et l'opinion qu'ils ont de la gouvernance locale (p.ex. carnets d'évaluation ou audits sociaux)
3. Outils d'évaluation centrés sur l'opinion qu'ont les fonctionnaires des responsabilités et performances de la collectivité locale (p.ex. outils d'auto-évaluation)

Le tableau ci-dessous reprend les principales caractéristiques de chaque outil et il peut servir à sélectionner un sous-ensemble d'outils correspondant le mieux à un contexte donné. Ce processus de sélection se fait en trois étapes :

1. *Premièrement*, l'utilisateur doit préciser l'ampleur de l'évaluation prévue et *sélectionner l'une des trois catégories* mentionnées ci-dessus. Par exemple, dans des endroits où la démocratie fonctionne mal au niveau local ou dans un contexte où la décentralisation vient à peine de démarrer, l'utilisateur préférera peut-être la troisième catégorie pour évaluer les performances de l'administration locale au lieu d'obtenir de mauvaises notes sur presque tous les aspects de la démocratie locale que mesurent les outils de la première catégorie. Ce que nous voulons dire par là, c'est qu'il est impossible de remédier à toutes les lacunes de la gouvernance démocratique en même temps, aussi est-il important de définir les domaines prioritaires et de choisir les outils en conséquence.
2. *Deuxièmement*, l'utilisateur peut affiner sa recherche au sein de ces trois catégories d'outils en *examinant leurs différentes caractéristiques* (comme les investissements en temps et en argent, l'objet spécifique de tel ou tel outil, les sources de données, les principales parties prenantes et la sensibilité à la dimension de genre ou de pauvreté). En se basant sur ces critères, l'utilisateur peut choisir deux ou trois outils qui semblent convenir à son évaluation en fonction du contexte local.
- 3 L'utilisateur peut se référer directement aux *profils plus détaillés* des outils présélectionnés et choisir celui qui lui convient le mieux.

Le tableau de synthèse contient une colonne « analyse coûts/bénéfices » pour aider l'utilisateur à sélectionner un outil qui corresponde au niveau de capacités des intervenants locaux et qui soit utilisable dans les délais fixés et avec les ressources financières disponibles. Chaque instrument peut être utilisé de façon plus ou moins intensive, avec plus ou moins de données primaires, mais des collectes de données primaires supplémentaires seront peut-être requises dans les contextes « pauvres en données ». Certaines méthodologies coûteront plus cher et prendront plus de temps que d'autres (mais elles produiront probablement des résultats plus fiables), alors que d'autres seront plus rapides et moins coûteuses (mais produiront des résultats à valeur plutôt « indicative »).

L'objet de l'évaluation influencera aussi le choix de l'instrument : est-ce que son objectif est d'informer les décideurs politiques, ou est-ce aussi (ou surtout) de servir à l'apprentissage et au renforcement des

capacités afin de contribuer à l'amélioration du dialogue entre les autorités locales et les citoyens? Le tableau de synthèse a une colonne « objet » qui fait la distinction entre 1) le « diagnostic », afin de contribuer à l'élaboration des politiques et à l'établissement de priorités et 2) le renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne dans les processus de gouvernance.

Le tableau de synthèse indique aussi quel genre de *sources* chaque outil utilise pour ses données (objectives et/ou subjectives), quels sont les *acteurs* qui devraient diriger la mise en application de l'outil (internes, c'est-à-dire faisant partie de l'administration locale ou externes, c'est-à-dire extérieurs à celle-ci) et le *degré de sensibilité* de la méthode aux femmes, aux pauvres et aux groupes marginalisés (simple ventilation des indicateurs par revenu/sexe ou indicateurs « spécifiques aux pauvres/femmes »).

Nous allons à présent décrire brièvement chacune des trois catégories d'outils figurant dans le Guide des ressources.

1. Outils d'évaluation traitant de la « gouvernance locale » à travers une approche très large et très complète

Cette catégorie se distingue par son insistance à appliquer un cadre très complet pour capter les dimensions et déterminants principaux de la gouvernance au niveau local, comme le système politique (p. ex. élections, droits de l'homme, État de droit, société civile, liberté de l'information), les questions institutionnelles (p. ex. corruption, administration publique, gestion financière, marchés publics), les questions sociales et intersectorielles (processus politique ou budgétaire, mobilisation des revenus, prestation des services, questions de genre, environnement durable) et la gouvernance du marché (environnement commercial/des affaires).

Le guide des ressources comprend les indices suivants, dans cette catégorie :

1. Indice de la gouvernance urbaine (ONU-Habitat)
2. Baromètre de la gouvernance locale (Impact Alliance)
3. Bonne gouvernance pour le développement local – Indice GOFORGOLD (Afghanistan)
4. Guide d'évaluation de la démocratie locale (International IDEA)
5. Indicateurs de la gouvernance démocratique locale (Centre de recherches Tocqueville & OSI)
6. Directives méthodologiques pour une analyse de la gouvernance locale (PNUD)
7. Indice de la gouvernance (Indonésie, Kemitraan - Partenariat)
8. Mesurer les performances municipales – MIDAMOS (Paraguay)
9. Observatoire de la démocratie en Amérique centrale: Système d'indicateurs de la gouvernance juridique et institutionnelle pour l'Amérique centrale (Centro de Estudios para el Futuro)
10. *Desde lo Local* – Décentralisation stratégique pour le développement local (Mexique)
11. Conseil de l'Europe : Guide pour élaborer des indicateurs de bien-être et de progrès avec les citoyens – Application du module sur la gouvernance à Timisoara (Roumanie)

2. Outils d'évaluation centrés sur les perceptions des clients ou des citoyens et l'opinion qu'ils se font de la gouvernance locale (p. ex. carnets d'évaluation ou audits sociaux)

Cette catégorie se distingue par son insistance sur les perceptions et expériences des citoyens en partant de l'hypothèse que ce sont les parties prenantes locales qui jugent de la qualité de la gouvernance locale. Pour identifier les attentes, expériences et perceptions, on fait appel à différentes méthodes de collecte de données, notamment l'enquête directe et les groupes de discussion. Les instruments et approches les plus souvent cités sont les *carnets d'évaluation citoyenne* qui nous viennent de Bangalore (Inde).

Le guide des ressources comprend les indices suivants, dans cette catégorie :

12. Carnets d'évaluation citoyenne (Centre des affaires publiques, Inde)
13. Audit social de la gouvernance locale (Bosnie-Herzégovine)
14. Audit social de la gouvernance et de la fourniture de services publics (Pakistan)
15. Auto-évaluation de la gouvernance locale (Bangladesh)

3. Outils d'évaluation centrés sur une l'opinion qu'ont les fonctionnaires des responsabilités et performances de la collectivité locale (p. ex. outils d'auto-évaluation)

Cette catégorie se distingue par son insistance sur les produits ou résultats obtenus par la collectivité locale en matière de fourniture de services, de revenus et de dépenses. En effet, pour mesurer les performances municipales, il faut évaluer si la municipalité s'acquitte correctement de ses tâches quand elle fournit des biens ou des services à ses administrés. Les mesures de performances incluent souvent le volume, la qualité, l'efficacité et les résultats de la fourniture de ces biens et services. Elles peuvent aussi comprendre des mesures centrées sur les capacités institutionnelles, financières et humaines auxquelles il est fait appel pour élaborer, mettre en œuvre et suivre/évaluer les politiques et programmes. La plupart de ces mesures traitent des aspects multisectoriels des performances, mais d'autres se concentrent sur des secteurs précis. Il existe de nombreux outils qui servent à évaluer les performances de l'administration locale, la fourniture des services et les normes de référence.²⁴ Même si l'on dispose d'énormément d'informations à ce sujet, ces approches représentent un travail totalement différent de celui sur les indicateurs de la décentralisation et de la démocratie locale.

Le guide des ressources comprend les indices suivants, dans cette catégorie :

16. Indice de la gouvernance pour le développement local – Indice GOFORDEV (Philippines)
17. Évaluations informant les systèmes de subventions axés sur les résultats (FENU)
18. Système de gestion des performances de la gouvernance locale (Philippines)
19. Indice de responsabilité, de transparence et d'obligation redditionnelle (Macédoine)
20. Normes de transparence municipale (Chili)
21. Initiative en faveur de l'intégrité locale (Global Integrity)
22. Méthodologie pour l'évaluation des capacités des municipalités en Turquie et dans l'ouest des Balkans pour la fourniture de services de base (PNUD)

Tableau de Synthèse:

Caractéristiques principales des outils repris dans le Guide des Ressources

Outil	Analyse coût/bénéfices	Objet	Sources d'information	Acteur(s) chef(s) de file pour appliquer l'outil	Mesures traitant explicitement de la pauvreté	Mesures explicitement genrées	Remarques
	<p>1) Conclusions rapides, bon marché et « indicatives »</p> <p>ou</p> <p>2) Conclusions plus longues & plus détaillées/fiables</p>	<p>1) Diagnostic visant à informer les décisions politiques & décider des priorités</p> <p>ou</p> <p>2) Renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance</p>	<p>1) Objectives</p> <p>et/ou</p> <p>2) Subjectives</p>	<p>1) Interne(s) : Membre(s) de l'administration locale</p> <p>ou</p> <p>2) Externes : extérieur(s) à l'administration locale</p>	<p>1) Ventilées par groupes de revenus</p> <p>et/ou</p> <p>2) Indicateurs spécifiques aux pauvres</p>	<p>1) Ventilées par sexe</p> <p>et/ou</p> <p>2) Indicateurs sexospécifiques</p>	

Summary matrix: Main features of tools profiled in the Source Guide

Outil	Analyse coût/bénéfices	Objet	Sources d'information	Acteur(s) chef(s) de file pour appliquer l'outil	Mesures traitant explicitement de la pauvreté	Mesures explicitement générées	Remarques
Approches axées sur les perspectives de parties prenantes multiples							
1. Indice de la gouvernance urbaine (ONU-HABITAT)	Conclusions rapides, bon marché et « indicatives » (avec un atelier de deux jours, on peut obtenir la plupart des réponses au questionnaire)	Les deux : diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Surtout des sources objectives	Les deux: personnel municipal (auto-évaluation), en général avec l'aide d'une association gouvernementale locale	Ventilées ET spécifiques aux pauvres	Ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> Indexation S'occupe plus des aspects institutionnels de la gouvernance (y a-t-il des systèmes de gouvernance démocratique?) Requiert un environnement riche en données (urbain) <p>Atouts:</p> <ul style="list-style-type: none"> Critères universels (comparabilité élevée) Identifie rapidement les zones de faiblesse pour pousser l'enquête plus loin Peut être appliqué de façon indépendante par la municipalité <p>Faiblesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas propre au contexte Pas classé par groupes de parties prenantes Pas de données de perception (pas de déclarations sur la qualité)
2. Baromètre de la gouvernance locale (Impact Alliance)	L'un ou l'autre (peut être plus ou moins rigoureux & coûteux, selon les ressources disponibles – approx. 3-5 semaines)	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Les deux: sources objectives et subjectives	Les deux : organisme indépendant qui facilite l'évaluation, en collaboration avec des intervenants locaux (étatiques et non étatiques) et des partenaires techniques	Ventilées ET spécifiques aux pauvres	Ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> Indexation Traite des aspects institutionnels et relationnels (y a-t-il des systèmes en place et évaluation) Peut être utilisé dans un milieu « pauvre en données » <p>Atouts :</p> <ul style="list-style-type: none"> Combinaison de données qualitatives et quantitatives Spécifique au contexte et universel Dialogue explicite sur les perspectives des parties prenantes Notation instantanée sur Internet Pondération des indicateurs et critères possibles <p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> Besoin d'un agent chef de file formé à la méthodologie Requiert un mécanisme d'appui minimum Plus cher que l'IGU
3. Bonne gouvernance pour le développement local – Indice GOFORGOLD (Afghanistan)	Conclusions rapides, bon marché et « indicatives » (convient en cas de rareté des données/environnements d'après conflit, utilise des sources faciles d'accès de données objectives)	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Sources objectives	Les deux: représentants de la municipalité, OSC, secteur privé	Ventilées ET spécifiques aux pauvres	Ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> Indexation Applicable dans les pays émergeant d'un conflit S'attache plus aux aspects institutionnels de la gouvernance (y a-t-il des systèmes en place?) <p>Atouts:</p> <ul style="list-style-type: none"> S'attache plus aux aspects institutionnels de la gouvernance Formats d'utilisation facile <p>Faiblesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> En cours de développement

Outil	Analyse coût/bénéfices	Objet	Sources d'information	Acteur(s) chef(s) de file pour appliquer l'outil	Mesures traitant explicitement de la pauvreté	Mesures explicitement genrées	Remarques
Approches axées sur les perspectives de parties prenantes multiples							
4. Guide d'évaluation de la démocratie locale (International IDEA)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Sources objectives ET subjectives	Les deux: les équipes d'évaluation comprennent en général des représentants de l'association nationale des municipalités locales, les autorités locales, des universitaires et la société civile	Données ventilées uniquement	Données ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> Narratif (pas d'indexation) Atouts: <ul style="list-style-type: none"> Les questions peuvent être intégrées dans d'autres évaluations Faiblesses: <ul style="list-style-type: none"> Traite de l'architecture de la démocratie et pas vraiment de la gouvernance Rapport narratif, pas d'indice ni de comparaison L'analyse doit être faite par des personnes hautement qualifiées
5. Indicateurs de la gouvernance démocratique locale (Centre de recherches Tocqueville et OSI)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables (dont 3 enquêtes, une pour le gouvernement local, une pour les représentants locaux et une pour les citoyens)	Diagnostic	Sources subjectives ET objectives	Externe: le Centre de recherches Tocqueville en collaboration avec un institut de sondage	Non	Non	<ul style="list-style-type: none"> Surtout pour les pays en transition (Europe de l'Est) Indexation Atouts: <ul style="list-style-type: none"> Très complet, couvre différentes perspectives (validation croisée) Faiblesses: <ul style="list-style-type: none"> Très long et cher Besoin d'un agent spécialisé pour l'utiliser Difficile de s'impliquer pour des citoyens ordinaires (assez technique)
6. Directives méthodologiques pour une analyse de la gouvernance locale (PNUD)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Sources subjectives ET objectives	Les deux: évaluation facilitée par le PNUD en collaboration avec des parties prenantes locales (citoyens ET autorités locales)	Non	Non	<ul style="list-style-type: none"> Indexation Évalue plus les règles de bonne gouvernance que le statut de celle-ci. Présentation similaire au BGL Atouts : <ul style="list-style-type: none"> Orienté vers l'action Auto-évaluation (aucune facilitation externe requise) Peut s'appliquer à un environnement « pauvre en données » Faiblesses: <ul style="list-style-type: none"> Assez cher
7. Indice de la gouvernance (Kemitraan – Partenariat)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Sources subjectives ET objectives	Les deux: évaluation facilitée par un organisme de recherche indépendant, avec participation de parties prenantes étatiques et non étatiques	Non	Uniquement données ventilées	<ul style="list-style-type: none"> Doit être adapté au pays, car plusieurs indicateurs font référence à des institutions et pratiques propres à l'Indonésie Atouts: <ul style="list-style-type: none"> Méthodologie très complète combinant des sources de données subjectives autant qu'objectives Instructions détaillées pour les utilisateurs et instruments de collecte de données prêts à l'emploi

Outil	Analyse coût/bénéfices	Objet	Sources d'information	Acteur(s) chef(s) de file pour appliquer l'outil	Mesures traitant explicitement de la pauvreté	Mesures explicitement genrées	Remarques
Approches axées sur les perspectives de parties prenantes multiples							
8. Mesurer les performances municipales – MIDAMOS (Paraguay)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Essentiellement des sources objectives, éventuellement complétées par des sources subjectives	Les deux: évaluation facilitée par un organisme indépendant, avec participation de parties prenantes tant étatiques que non étatiques	Non	Ventilées ET sexospécifiques	<p>Atouts:</p> <ul style="list-style-type: none"> S'inspire essentiellement d'indicateurs objectifs (avec des critères de classement précis), ce qui rend les résultats « incontestables » <p>Faiblesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> Évalue essentiellement la présence de mécanismes municipaux, d'une législation ou de quotas, avec peu d'opportunités pour évaluer également la qualité des mécanismes de gouvernance locale
9. Observatoire de la démocratie en Amérique centrale (Centro de Estudios para el Futuro)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Diagnostic	Sources objectives	Les deux: évaluation facilitée par un institut national de recherche, en collaboration avec un comité directeur national comprenant des représentants gouvernementaux clés	Non	Non	<ul style="list-style-type: none"> Unique par son évaluation en trois volets centrée sur les droits fondamentaux (existence de clauses juridiques appropriées), le droit procédural (existence de mécanismes efficaces pour appliquer ces droits) et les droits systémiques (interactions entre les clauses juridiques et d'autres facteurs systémiques comme les budgets publics, les institutions adéquates et les fonctionnaires publics)
10. DESDE Lo Local – Décentralisation stratégique pour le développement local (Mexique)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Diagnostic	Sources objectives	Surtout interne: personnel municipal (auto-évaluation) plus un organisme neutre pour vérifier les résultats	Ventilées ET spécifiques aux pauvres	Ventilées ET sexospécifiques	<p>Atout:</p> <ul style="list-style-type: none"> Le code en trois couleurs pour la présentation des résultats attire l'attention sur les points faibles <i>au sein</i> de la municipalité sans insister sur les comparaisons entre municipalités <p>Faiblesse:</p> <ul style="list-style-type: none"> S'appuie exclusivement sur des données objectives évaluant la présence de mécanismes de gouvernance locale, mais n'évalue pas la <i>qualité</i> de ces mécanismes
11. Conseil de l'Europe: Guide pour élaborer des indicateurs de bien-être et de progrès avec les citoyens – Application du module sur la gouvernance à Timisoara (Roumanie)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Surtout renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Sources subjectives ET objectives	Externe: consultations avec de multiples parties prenantes (et différents groupes de citoyens) animées par des chercheurs indépendants	Ventilées ET spécifiques aux pauvres	Ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> Traite plus de la cohésion sociale et du « bien-être » que des processus de gouvernance qui les sous-tendent

Outil	Analyse coût/bénéfices	Objet	Sources d'information	Acteur(s) chef(s) de file pour appliquer l'outil	Mesures traitant explicitement	de la pauvreté Mesures explicitement	générées Remarques
Approches axées sur les perspectives de parties prenantes multiples							
12. Carnets d'évaluation citoyenne (Centre des affaires publiques, Inde)	Conclusions rapides, bon marché et « indicatives »	Les deux : diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Sources subjectives	Les deux: facilité par un organisme indépendant ou par un représentant d'un consortium de parties prenantes ; tant les prestataires de services que les usagers participent à la conception du carnet d'évaluation	(Potentiellement) ventilées ET spécifiques aux pauvres	(Potentiellement) ventilées ET sexospécifiques	<p>Peut aussi être utilisé comme Fiche d'évaluation par les communautés en faisant appel à des groupes focaux plutôt qu'à des individus – moins coûteux mais aussi moins fiable</p> <p>Atouts :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Outil diagnostique efficace pour évaluer le niveau de satisfaction par rapport aux services • Combiné au IGU/BGL, très bon outil pour évaluer la gouvernance locale • Utilisé dans de nombreux pays <p>Faiblesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Évalue le niveau réel de satisfaction par rapport à des critères de référence individuels non définis (s'il n'existe pas de charte des services portée à la connaissance du public)
13. Audit social de la gouvernance locale (Bosnie-Herzégovine)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Diagnostic	Sources subjectives	Externe: Enquête auprès des ménages conduite par un organisme indépendant	Non	Ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • Combine une évaluation du niveau de satisfaction par rapport aux services et une évaluation de la gouvernance locale <p>Atouts:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bon outil diagnostique et de suivi <p>Faiblesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cours d'élaboration (appliqué à un seul pays)
14. Audit social de la gouvernance et de la fourniture de services publics (Pakistan)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Surtout des sources subjectives, avec en complément quelques sources objectives	Les deux: les fonctionnaires gouvernementaux/pr estataires de services servent à la fois de facilitateurs pour l'audit et de sujets d'enquête	Ventilées ET spécifiques aux pauvres	Ventilées ET sexospécifiques	<p>Plus ou moins similaire à l'outil ci-dessus</p> <p>Atouts</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bon outil diagnostique et de suivi • Haut niveau d'exactitude <p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cours d'élaboration (appliqué à un seul pays) • Coût très élevé
15. Auto-évaluation de la gouvernance locale (Bangladesh)	Conclusions rapides, bon marché et « indicatives »	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Surtout subjectives	Les deux: facilité par une ONG indépendante, avec participation tant de l'administration locale que des citoyens	Ventilées ET spécifiques aux pauvres	Ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport narratif • Outil de dialogue et de renforcement des capacités principalement <p>Atouts:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orienté vers l'action <p>Faiblesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pas d'indexation – peu de comparaison possible

Outil	Analyse coût/bénéfices	Objet	Sources d'information	Acteur(s) chef(s) de file pour appliquer l'outil	Mesures traitant explicitement de la pauvreté	Mesures explicitement générées	Remarques
Approches axées sur les perspectives de parties prenantes multiples							
16. Indice de la gouvernance pour le développement local – Indice GOFORDEV (Philippines)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Sources subjectives ET objectives	Les deux: facilité par une ONG indépendante, avec participation tant de l'administration locale que des citoyens	Non	Non	Évalue les prestations de services et certains aspects de la gouvernance (participation) <ul style="list-style-type: none"> • Indexation • Un seul pays
17. Évaluations informant les systèmes de subventions axés sur les résultats (FENU)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Sources objectives essentiellement	Interne ou externe: supervision soit par un ministère de l'administration centrale soit par un organisme indépendant	Ventilées ET spécifiques aux pauvres	Ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure les performances réelles par rapport à des normes nationales • Lié à un système de subventions (meilleurs résultats = plus d'argent) • Stimule la responsabilisation locale • Non participatif
18. Système de gestion des performances de la gouvernance locale (Philippines)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Diagnostic	Sources objectives	Interne	Non	Ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • Outil d'auto-évaluation pour les collectivités locales • Non participatif • Évaluation du système + des performances • Peut servir à informer les citoyens
19. Indice de responsabilité, de transparence et d'obligation redditionnelle (Macédoine)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Les deux: diagnostic et renforcement des capacités pour faciliter la participation citoyenne aux processus de gouvernance	Sources objectives	Les deux: participation citoyenne à l'élaboration de l'instrument ; instrument appliqué essentiellement par des acteurs gouvernementaux	Non	Non	<ul style="list-style-type: none"> • Outil de mesure de la corruption (résistance) • Indexation • Comprend des informations des usagers sur les services • Encore au stade de l'élaboration
20. Normes de transparence municipale (Chili)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Diagnostic	Sources objectives	Surtout interne	Non	Seulement données ventilées	<ul style="list-style-type: none"> • Évalue l'accès à l'information • Contextualisation possible • D'application facile • Ne fait pas de différenciation pour les groupes marginalisés • Évalue la présence de mécanismes et non leur valeur/qualité
21. Initiative en faveur de l'intégrité locale (Global Integrity)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Diagnostic	Sources objectives essentiellement	Externe: des équipes de pays locales formées d'experts renommés travaillant pour des groupes de réflexion nationaux, des universités, des ONG et les médias	Certains indicateurs sont spécifiques aux pauvres	Certains indicateurs sont sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • Outil de mesure de la corruption (intégrité) • Indexation pour les prises de décision au niveau national • Testé dans plusieurs pays • Adapté au pays
22. Méthodologie pour l'évaluation des capacités des municipalités en Turquie et l'ouest des Balkans pour la fourniture de services de base (PNUD)	Conclusions plus longues, plus coûteuses et plus détaillées/fiables	Diagnostic	Sources subjectives ET objectives	Les deux: comité directeur comprenant des acteurs tant gouvernementaux que non gouvernementaux ; les personnes interviewées sont essentiellement des acteurs gouvernementaux	Ventilées ET spécifiques aux pauvres	Ventilées ET sexospécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • Évalue les lacunes en termes de capacités pour la fourniture de services par la collectivité locale • Outil d'auto-évaluation non participatif



UNDP Oslo Governance Centre

United Nations Development Programme
UNDP Oslo Governance Centre
Borgatta 2B
N-0650 Oslo, Norway
www.undp.org/oslocentre
oslo.governancecentre@undp.org