



Note conceptuelle

Label de Bonne Gouvernance Locale et Certification Citoyenne

Forum Civil: 40, Avenue Malick SY - Immeuble la Linguère, 1^{er} Etage/ BP : 28554 Dakar Médina

Tél : 33 842 40 44/33 836 30 90/ 77 637 68 72 / Fax : 33 842 40 45

Email : forumcivil@orange.sn

INTRODUCTION

Le label de bonne gouvernance locale est un instrument de sanction positive de la gestion des affaires locales. Il utilise l'engagement citoyen pour mesurer l'action des Collectivité locales (CL) à travers cinq (5) principes :

- La Transparence ;
- La Participation ;
- L'Équité ;
- L'Obligation de rendre compte ;
- L'Efficacité

La mesure des indicateurs retenus permet de calculer un index par principe, qui agrégé, donne l'indice composite de bonne gouvernance locale c'est à dire l'expression chiffrée du niveau de gestion des affaires locales.

L'innovation majeure et la spécificité du projet restent l'expérimentation au niveau local d'un nouveau modèle de gestion transparente reposant sur l'incitation, le renforcement des capacités des élus locaux, de la participation citoyenne en vue de l'émergence au niveau local de véritables «espaces de transparence et d'intégrité».

Le label sera valable durant un exercice budgétaire – jusqu'à la prochaine certification – et fera l'objet d'une promotion au plan national et international afin de créer une base objective d'appréciation de la bonne gouvernance.

Nous parlerons de Label de Bonne Gouvernance Locale (L_{BGL}), associé à un Référentiel de Bonne Gouvernance Locale (R_{BGL}) devant servir de référence pour la Certification Citoyenne.

L'organe certificateur est dénommé Comité Locale de Certification (CLC). Ses membres seront choisis par les citoyens parmi les membres d'associations locales représentatives et indépendantes.

Le projet de mise en place de la Certification Citoyenne se déroulera en deux phases : la phase pilote qui va permettre de tester le modèle sur dix collectivités locales. La deuxième phase du programme concerne l'extension du modèle de gestion à vingt autres collectivités.

1. Présentation du contexte international et national

La gestion des services publics a été pendant longtemps du ressort des pouvoirs publics. Après les indépendances, les nouvelles autorités ont perpétué le centralisme étatique qui prévalait durant la période coloniale. Tous les secteurs socio-économiques étaient contrôlés par une administration qui établissait ses programmes et décidaient pour les populations. Les organismes internationaux ont, par la suite, constaté que leur offre de coopération était souvent trop éloignée des préoccupations réelles des gens et de leur aspiration (Barrette, 2000). Les besoins des populations sont généralement mal satisfaits. Par conséquent, l'accès aux services sociaux de base devient de plus en plus difficile surtout en milieu rural. L'absence d'intégration effective de la communauté au processus d'élaboration des politiques locales et de gestion de leurs besoins pose problème. Il s'impose alors de revoir les politiques qui sont menées jusqu'ici pour une meilleure implication des populations dans l'action publique. L'alternative est trouvée à travers les politiques de décentralisation et de gouvernance locale.

Le Sénégal, depuis son accession à la souveraineté internationale, a opté pour une politique de décentralisation progressive, prudente et irréversible, allant dans le sens de renforcer les pouvoirs des conseils locaux et de favoriser une meilleure participation des populations à la gestion des affaires locales. Malgré l'existence d'un cadre normatif fourni, la réalité du terrain montre des lacunes liées à l'absence d'un modèle de gestion incluant des règles de bonne gouvernance dans la conduite des affaires locales et aussi une absence d'implication des citoyens dans les processus de prises de décision.

Ainsi, l'institution d'une bonne gouvernance locale fondée la Transparence, l'Efficacité, la Participation, l'Equité, l'Obligation de rendre compte et le Contrôle doit passer par l'élaboration et la mise en place d'outils de gestion, d'information et de communication appropriés, permettant à tous les acteurs — du citoyen au partenaire financier en passant par les autorités administratives — de disposer de critères objectifs et d'indicateurs vérifiables pour juger de l'avancée du développement local dans les collectivités locales.

2. Objectifs et résultats attendus

La phase pilote du projet de certification citoyenne permettra d'élaborer des outils de gestion transparente des collectivités locales, dans une démarche participative avec des collectivités locales volontaires. Il s'agit principalement institutionnaliser un label reposant sur un référentiel de bonne gouvernance locale et symbolisant la certification citoyenne.

Plus spécifiquement, il s'agit notamment:

- De favoriser une meilleure qualité de programmes plus en adéquation avec les attentes des bénéficiaires
- D'aider les élus à maîtriser les outils d'une gestion transparente

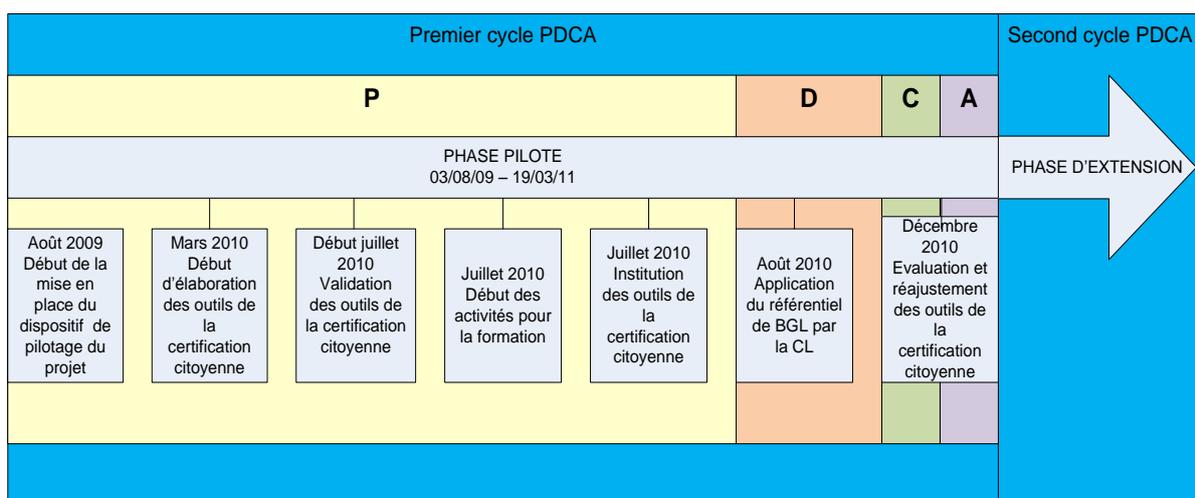
- De créer des mécanismes de correction des dysfonctionnements qui se logent dans la gestion des affaires publiques
- De présenter des garanties et des réponses appropriées aux exigences des bailleurs de fonds
- D'impulser un élan nouveau à la coopération décentralisée.
- D'assurer les conditions de la mise en place d'un audit citoyen (par les populations) de la gouvernance locale et de placer les populations au cœur des processus démocratiques.
- De favoriser un meilleur emploi des ressources publiques.

La réussite du projet permettra donc d'asseoir un mode incitatif de bonne gouvernance. L'émulation qu'elle devrait susciter entrainera des phases d'extension successives qui permettront un maillage fin du territoire par la certification citoyenne. A terme, nous espérons que les collectivités locales pourront se prévaloir d'une meilleure prise en compte des attentes de toutes les parties intéressées de la gouvernance locale.

3. Plan de mise en œuvre

Une approche temporelle permet d'avoir une vue chronologique des actions à mener dans le cadre du processus de certification citoyenne. Ce dernier peut également s'analyser sous l'angle dynamique du PDCA de Deming. Le PDCA est un principe cher au management de la qualité qui prône l'idée que tout projet, processus ou activité peut être optimisé en se déployant suivant ces quatre phases : la phase P pour Plan (planifier), la phase D pour Do (mettre en application) la phase C pour Check (évaluer), la phase A pour Act (réagir). Le déroulement de ces quatre phases correspond à la fin d'un cycle PDCA et marque le début d'un nouveau. Ces cycles se suivent mais ne doivent pas se ressembler puisque qu'ils doivent s'inscrire dans un processus d'amélioration continue.

Plan de mise en œuvre du projet de Certification Citoyenne



- Approche managériale
- Approche temporelle

La phase P : cette phase coïncide avec le début de la phase pilote ; il s'agit dans cette première étape de créer un référentiel R_{BGL} et le label associé L_{BGL} . Cette tâche est confiée à un Comité Technique de Pilotage (CTP) qui va travailler dans une approche collaborative avec tous les acteurs de la gouvernance locale.

La phase D: cette seconde étape consiste en l'application du référentiel R_{BGL} par la collectivité locale volontaire.

La phase C: il s'agit d'évaluer l'action de la collectivité locale à travers l'action d'un tiers indépendant.

La phase A: elle représente une étape de capitalisation pour tous les acteurs du processus de certification afin d'améliorer la démarche.

Ce premier cycle de PDCA correspond à la phase pilote. Le deuxième cycle correspondra à la phase d'extension du projet de certification citoyenne.

4. Processus de certification citoyenne

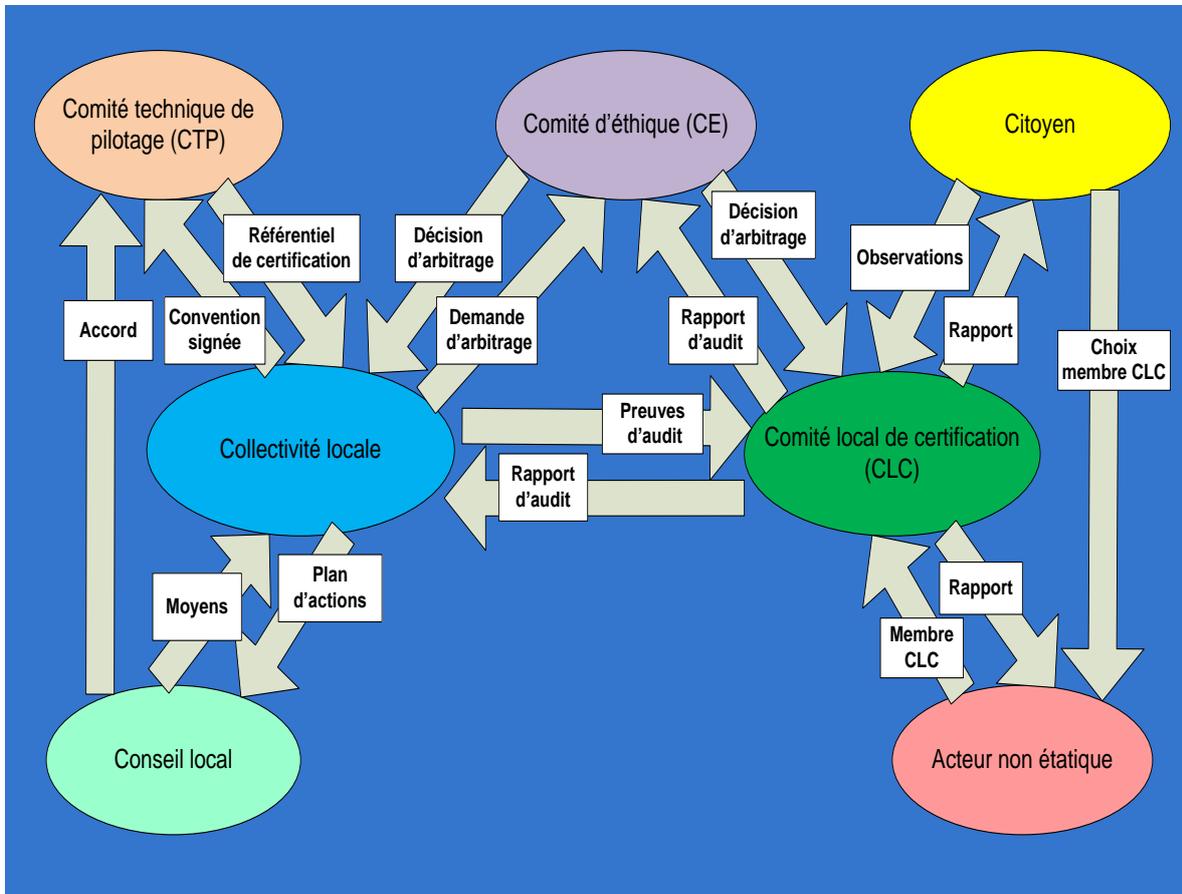
Le respect ou non des critères du référentiel par la collectivité locale doit être évalué à travers un audit. L'audit doit être considéré comme un processus systématique, indépendant et documenté pour garantir la fiabilité et l'efficacité du système mis en place dans le cadre de la bonne gouvernance. Il s'agit ici d'un audit dit de tierce partie puisque réalisé par un organisme certificateur indépendant dénommée ici CLC (Comité Local de Certification).

Les membres de ce comité seront choisis durant un forum local annuel par les citoyens et parmi des membres reconnus d'associations locales représentatives. Ils doivent répondre aux critères d'indépendance, de crédibilité et de compétence. Le CLC travaillera, conscient de la confiance placée en eux par des citoyens soucieux de la bonne gouvernance de leur localité.

Le CLC doit être accrédité par un Comité National d'Éthique (CNE). Ce dernier sera composé de cinq personnalités indépendantes reconnues pour leur intégrité et leur sens de l'éthique. Il jouera un rôle d'arbitrage, installera les membres du CLC dans leurs fonctions et se portera garant du respect de la déontologie.

La cartographie du processus de certification locale nous donne un aperçu des liens qui existent entre les différents acteurs ; une procédure, faisant partie intégrante du référentiel, réglera de façon précise le fonctionnement CLC.

Cartographie du processus de certification citoyenne



Construction d'indicateurs illustratifs

La phase pilote a débuté par un état des lieux succincte de la gouvernance dans les collectivités locales pilotes. Lorsqu'on ajoute à cela les éléments de réflexion qui sont sorties des différents réunions et ateliers de partage menés dans le cadre de ce projet, on arrive à un ensemble de faiblesses caractérisant la situation actuelle. Les recommandations issues de cette analyse peuvent être considérées comme des objectifs à atteindre pour arriver à une situation désirée. A chaque objectif fixé, il sera associé un indicateur.

Les indicateurs vont nous permettre de quantifier l'information mais aussi de la simplifier. Ce sont des outils d'évaluation et surtout d'aide à la décision. En effet, au delà de l'information qu'ils fournissent, explicitement, les indicateurs alertent et peuvent inciter à avoir une démarche proactive des différents acteurs concernés. C'est pourquoi, toutes les informations fournies par les indicateurs sont à retourner vers les acteurs du système. Les indicateurs doivent répondre à un certain nombre de critères de qualité tels que la pertinence politique donc l'utilité pour les utilisateurs, la fiabilité, la disponibilité des données, lisibilité.

En science politique, la gouvernance renvoie au système de décisions publiques préconisant une diminution de l'intervention étatique et/ou une affirmation de la participation des acteurs privés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique. Elle considère l'espace comme un construit social et non comme un simple réceptacle des relations économiques. C'est pour cela qu'elle est axée sur un certain nombre de principes universellement reconnus. Nous avons choisi de d'identifier le triplet Faiblesse/Objectifs/Indicateurs à la lumière des six principes de bonne gouvernance que sont : la Transparence, la Participation, le Contrôle, l'Obligation de rendre compte, l'Équité, l'Efficacité et l'Efficiencie.

Chaque principe sera associé à un index dont le poids est de 16,66 %, à dispatcher entre les différents indicateurs associés à ce principe. L'indice de bonne gouvernance locale (I_{BGL}), qui agrège les six index représentatifs des six principes sera donc de nature composite.

5. Partenaires de l'initiative

Le projet de certification citoyenne est porté par la coalition Forum civil - Enda Graf 3D.

Le forum civil, section sénégalaise de Transparency International et Enda Graf 3D se sont engagés pour la l'amélioration de la gouvernance publique au Sénégal. Ils promeuvent un changement politique et l'émergence d'un nouvel ordre social qui mettra le citoyen au cœur choix politiques. La coalition a pu trouver un appui institutionnel et financier en la coopération luxembourgeoise avec l'agence Lux-Développement et en la coopération américaine avec l'USAID.

Partenaire Technique et Financier (PTF)	Intitulé du programme	Intitulé de l'objectif	Intitulé du résultat attendu	Périmètre d'action
Lux-Développement	Renforcement des capacités des collectivités locales et des citoyens pour une bonne gouvernance locale effective (PIC 2007-2011 SEN/023)	Tache 8 : Renforcement des capacités de gestion des collectivités locales et des citoyens pour une bonne gouvernance locale effective	Résultat 2 : Les collectivités locales ont une gestion transparente et lisible par les citoyens	Les collectivités locales de Kanel, Kébémér, Louga, Mbane, Saint-Louis
USAID	Décentralisation Gouvernance Transparence (DGT)	Composante 3 : Appui à la décentralisation par la promotion de la bonne gouvernance locale	L'émergence de nouvelles voix et de nouveaux leaders et porte-parole champions de la bonne gouvernance est favorisé et La capacité des groupes citoyens à plaider pour plus d'obligation de rendre compte pour une gestion transparente des institutions publiques est renforcée	Les collectivités locales de Bambey, Fatick, Mont Rolland, Ngohé, Thiès

D'autres partenaires institutionnels accompagnent le projet. Il s'agit notamment du Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales, du Programme de Développement Local (PNDL), des Agences Régionales de Développement, de l'Agence de Développement Municipal (ADM), de la cellule d'appui aux élus locaux (CAEL), de la coopération allemande GTZ. Ils vont nous permettre de capitaliser à partir de leurs propres expériences et nous aider dans le portage du projet au niveau local.

Parmi, les partenaires, il y a également les dix collectivités locales volontaires de la phase pilote ; il s'agit de Bambey, Fatick, Kanel, Kébémér, Louga, Mont-Rolland, Mbane, Ngohé, Saint- Louis, et Thiès. En s'engageant dans cette démarche, elles se positionnent comme des collectivités locales pionnières et montrent leurs intérêts pour les stratégies de bonne gouvernance.

6. Conclusion

Dans la Certification Citoyenne, il ne s'agit pas de faire un classement entre collectivités locales et de distribuer des bons et des mauvais points en fonction des résultats obtenus.

D'autre part, l' I_{BGL} ne saurait être parfait ; il sera le résultat de compromis entre principes de bonne gouvernance, objectifs, moyens disponibles, indicateurs etc.

Néanmoins, il devra posséder une double dimension :

- Une dimension analytique qui permet de dresser un état des de la gouvernance locale de la manière la plus fidele possible.
- Une dimension opérationnelle qui doit permettre aux acteurs de réagir pour une gouvernance locale plus efficace et plus démocratique.

C'est une approche initiale qui vous a été présentée et qui pourra évoluer dans le temps. Toutes suggestions et remarques, de nature à rendre l'approche plus performante sont les bienvenues.