



**Observatoire sur les Systèmes d'Information les
Réseaux et les Inforoutes au Sénégal**

**Séminaire sur la labellisation des indicateurs clés
de la Société de l'information**

Saly Portudal, 21-22 juillet 2001

**Document introductif à la discussion
sur les indicateurs relatifs à la gouvernance**

proposé par

Ndèye Maï mouna Diop

Introduction

Qu'est-ce que la gouvernance ? Une des définitions les plus claires en est proposée par Gerry Stocker, professeur de sciences politiques à l'Université Strathclyde, qui identifie les cinq caractéristiques suivantes : (1) la gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement. (2) En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique. (3) La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective. (4) La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes. (5) La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'Etat. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective.

Cette définition montre que la gouvernance est une façon de manager l'incertitude et les aléas en tenant compte à la fois des possibilités et des limites. Elle décrit une situation qui n'est pas nouvelle (les partenariats public-privé, par exemple) mais qui se généralise avec le développement des réseaux et la prise en compte de l'analyse systémique. Mais cette définition cautionne le repli de l'Etat (et des élus qui ne sont même pas mentionnés) plutôt qu'elle propose un nouveau rôle de l'Etat (et des élus). Elle omet également ce qui est à nos yeux la raison d'être de la gouvernance – l'occasion de développer de la démocratie locale, du lien social et sociétal, de la solidarité à l'intérieur des territoires, mais aussi entre les territoires.

Quels sont les indicateurs qui permettent d'évaluer la qualité d'un processus de gouvernance au service d'un projet de territoire – contrat de pays, contrat d'agglomération, contrat de ville ? (1) La représentativité des parties prenantes du projet : toutes les forces (vives) sont-elles représentées ? Comment ont-elles été choisies ? (2) Le poids respectif des différents acteurs aux diverses étapes du processus ? (3) La qualité même du projet qui doit être partagé, répondre aux attentes des acteurs, être conforme à l'intérêt général et pérenne. (4) La capacité à s'auto-évaluer en permanence, à rectifier la trajectoire – sous réserve de garder le cap (démarche " chemin faisant "). (5) Le rôle particulier des élus qui doivent organiser l'écoute et la participation, initier et incarner le consensus mais qui ont seuls la légitimité finale en cas de conflit. (6) Le rôle spécifique de l'Etat et de ses représentants dont une des responsabilités est de maintenir et de renforcer les cohésions. (7) La prise en compte, à tout moment, des différentes échelles territoriales qui constituent la gouvernance : le micro-territoire, le département, la région, la nation, le continent, le monde.

Partant de ces indicateurs sur la mesure de la bonne gouvernance, nous pouvons définir d'autres ayant trait à l'impact des TIC dans ce domaine. Quelques pistes de réflexion :

- ✓ Les catégories d'activités économiques des régions
- ✓ Le taux d'alphabétisation en français des populations
- ✓ Le niveau de formation des élus et des populations
- ✓ Le taux de couverture téléphonique, énergétiques, radiophoniques, etc.
- ✓ Le pourcentage d'emplois en technologie de l'information
- ✓ Le pourcentage de régions offrant des programmes d'accès publics
- ✓ Le pourcentage des populations ayant accès aux infrastructures
- ✓ Le pourcentage de ménages disposant d'un PC,
- ✓ Etc...

PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE

Cette notion de participation de tous les acteurs de la vie nationale à l'élaboration et la mise en œuvre de projets communs se trouve précisément à la base de la Bonne Gouvernance. Elle couvre de manière holistique tous les aspects de l'activité nationale, régionale et locale, dans les domaines politiques, économiques, sociaux, culturels et implique tous les acteurs du secteur public, du secteur privé, de la société civile et des partis politiques. La difficulté de définir des indicateurs de la prise en charge des TIC à ce stade de développement de la gouvernance au Sénégal est accentuée par le fait que la décentralisation du pouvoir est en phase de projet. On ne peut pas parler par exemple de G2B ou de G2C par manque d'applications concrètes. Dans ce contexte, pour les besoins de cette étude, nous proposons de en plusieurs sous-domaines ce vaste domaine de la gouvernance et la démocratie.

Nous nous intéresserons particulièrement à identifier des indicateurs TIC dans les domaines suivants :

- Les institutions (Etat, Administration centrale, services déconcentrés) La partie applications donnera des informations sur les procédures administratives
- les collectivités locales et les assemblées nationales et locales
- Les services de l'Etat vers le citoyen
- Les services de l'Etat vers le secteur privé
- Les aspects politiques (élections) et environnementaux.

Il est évident qu'il faudrait d'abord clarifier de manière plus précise les contours de ces différents domaines et d'autres à identifier avant de pouvoir définir des indicateurs. Quelques exemples suivants sont donnés ci-dessous à titre d'indication de comment se mesure la bonne gouvernance afin d'en déduire les indicateurs pertinents pour mesurer l'impact des nouvelles technologies dans ce domaine.

Exemples d'indicateurs de la bonne gouvernance aux US

Les *Regional Councils* sont des organismes qui font la promotion de visions régionales dans la solution des problèmes des collectivités territoriales des États-Unis d'Amérique. Ils sont créés de concert par les municipalités qu'ils servent, souvent grâce à une législation pertinente de l'État. Les indicateurs proposés proviennent du *Second National Regional Summit* de mars 1999, à Washington D.C. (il s'agit des indicateurs qui ont obtenu le plus de votes), et doivent servir à l'élaboration du *State of the Regions Report*. (Adaptation et traduction de l'américain : Michel Barcelo, 2000-01-25)

Concurrence économique

Produit métropolitain brut per capita

Pourcentage de la population avec scolarité secondaire, universitaire

Taux de croissance/déclin de la population relativement à la taille des régions

Diversité des catégories d'activités économiques de la région (codes SIC)

Exportations (pourcentage du commerce, valeur des exportations/travailleur ou per capita)

Création nette d'emplois

Croissance des salaires

Équité/diversité

Taxation comparative des municipalités : ville centrale vs banlieue, en tenant compte de la banlieue proche

Ressources fiscales des municipalités

Disparité entre les municipalités selon la taxation la plus élevée et la plus faible per capita

Revenu per capita : : ville centrale vs banlieue, en tenant compte de la banlieue proche

Équilibre dans la croissance de l'emploi (croissance de l'emploi/croissance de la population dans les diverses parties de la région)

Taux de chômage : ville centrale vs banlieue, en tenant compte de la banlieue proche

Taux de pauvreté par secteurs de recensement

Indices de dissimilarité et d'exclusion raciales

Pourcentage des logements en mauvais état physique

Pourcentage des municipalités offrant des programmes d'accès au logement

Revenu médian des ménages vs valeur médiane du logement occupé par son propriétaire

Coût de la vie vs revenu familial

Performance scolaire

"Smart Growth" (Développement durable)

Temps de navetage (*commuting*) moyen

Déplacements en transport en commun/ensemble des déplacements

Véhicules-miles totaux

Véhicules-miles per capita

Nombre de jours par année où le *Pollution Standard Index* dépasse les limites acceptables pour la santé

Pourcentage de la population disposant d'eau traitée et d'un réseau d'égoût

Déchets solides recyclés/déchets enfouis

Densité de la population

Rapport des densités entre la ville centrale et la banlieue

Croissance de la population/terres utilisées

Espaces libres/terres urbanisées

Augmentation des espaces libres/augmentation des espaces à des fins résidentielles, commerciales, industrielles

"Livability" (Viabilité)

Superficie de parcs et espaces libres/1000 habitants

Proportion de la population vivant à moins de 0,25 miles d'un espace vert ou d'un commerce de proximité

Nombre de crimes violents par 100 000 habitants (ville centrale, banlieue, tenant compte de la banlieue proche)

Crimes non-violents par 100 000 habitants

Temps de réponse en cas d'urgences

Médecins de première ligne par 10 000 habitants

Proportion de la population à moins de 15 minutes d'un hôpital régional

Population sans assurances

Services de bibliothèque

Gouvernance

Proportion des électeurs qui votent aux élections locales

Nombre de "gouvernements" par 100 000 habitants

Efficacité du réseau de gouvernance régionale

Dettes totales/revenus annuels

Proportion des électeurs qui votent aux élections présidentielles

Pourcentage des personnes éligibles qui sont des électeurs enregistrés

Exemples de définitions et indicateurs de la gouvernance

Donnée qualitative 8 : *Transparence et responsabilité.*

Importance : Assurer la transparence et la responsabilité des gouvernements fait partie de l'objectif général de facilitation et de participation. Les gouvernements se sont engagés à adopter une stratégie de facilitation pour permettre aux principaux acteurs des secteurs public, privé et communautaire de participer efficacement au développement du secteur du logement et des établissements humains. Pour ce faire, ils doivent aider les responsables locaux, faire prévaloir la règle démocratique, exercer l'autorité publique et utiliser les ressources d'une manière propre à assurer une gestion transparente et responsable des villes, grandes et petites, et des zones métropolitaines. La transparence et la responsabilité peuvent être garanties par l'organisation régulière d'audits externes, le contrôle des comptes, la publication des contrats et des appels d'offres pour la fourniture des services municipaux, l'application de sanctions en cas de faute des responsables municipaux et par des lois sur la révélation de conflits d'intérêts potentiels.

Définition : Au niveau de l'autorité locale, y a-t-il :

- a) Audits externes réguliers des comptes municipaux (*oui/non*)
- b) Publication des contrats et appels d'offres pour la fourniture des services municipaux (*oui/non*)
- c) Sanctions en cas de faute des agents municipaux (*oui/non*)
- d) Législation sur la révélation de conflits d'intérêts potentiels (*oui/non*)

Niveau de

collecte : Ville.

Liens : [donnée qualitative 7](#) (participation des citoyens aux principales décisions de planification)

Donnée qualitative 7 : *Participation des citoyens aux principales décisions de planification.*

Importance : Pour encourager et promouvoir la participation populaire et l'engagement civique et aider les pouvoirs publics à s'acquitter de leurs responsabilités, les gouvernements, les autorités locales et les organisations de la société civile devraient, aux échelons appropriés, prendre des mesures institutionnelles et juridiques de nature à faciliter et favoriser une large participation de l'ensemble de la population à la prise de décisions et à la mise en œuvre et au contrôle des stratégies, politiques et programmes de développement des établissements humains. Des dispositifs participatifs devraient être mis en place pour que toutes les voix puissent se faire entendre afin de mieux identifier les problèmes et les priorités, de fixer les objectifs et d'assurer l'exécution des programmes et des projets.

Définition : Les villes font-elles participer la société civile dans le cadre d'un processus participatif formel, avant de faire :

- a) des propositions de création de voirie et d'autoroutes (*oui/non*) ?
- b) des changements dans le découpage de la ville (*oui/non*) ?
- c) des projets publics importants (*oui/non*) ?

Un processus participatif formel doit inclure : des annonces publiques, la réception et le traitement des objections, des réunions et des consultations publiques, la formation de comités impliquant les ONG et les représentants des autorités.

Niveau de collecte :

Ville.

Liens : [donnée qualitative 8](#) (transparence et responsabilité).

Indicateur 6 : accès à l'eau

Importance : L'eau est un élément vital dont la disponibilité est souvent considérée comme naturelle dans les pays industrialisés. L'approvisionnement en eau potable est absolument indispensable à la vie et à la santé, pourtant 1,4 milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau ou ne peuvent l'obtenir qu'à des prix élevés. Dans de nombreuses villes, les ménages des quartiers défavorisés sont rarement desservis par le réseau et sont contraints de s'approvisionner auprès des vendeurs d'eau à des prix jusqu'à 200 fois plus élevés que ceux du service public. Un meilleur accès à l'eau potable permet d'alléger pour la population, en majorité les femmes, le fardeau de la collecte de l'eau auprès des sources existantes. Cela permet aussi de réduire le problème général des maladies hydriques et d'améliorer la qualité de vie.

Définition : Pourcentage des ménages ayant accès à l'eau. On considère qu'un ménage a accès à l'eau potable s'il est situé à moins de 200 mètres d'une source d'eau potable.

Niveau de collecte :

Ville, pays.

Liens : [indicateur 8](#) (mortalité infantile), [indicateur 10](#) (ménages pauvres), [indicateur 13](#) (consommation d'eau), [indicateur 14](#) (prix de l'eau).

Indicateur 8 : mortalité infanto-juvénile (moins de 5 ans)

Importance : La mortalité infantile est un des indicateurs clés pour mesurer la qualité de vie dans les villes. Un taux de mortalité infantile élevé va de pair avec des indicateurs environnementaux médiocres, comme le faible niveau du traitement des eaux usées et des services d'assainissement.

Définition : Pourcentage de décès d'enfants, garçons et filles, avant l'âge de cinq ans.

Niveau de collecte :

Ville, pays.

Liens : [indicateur 6](#) (accès à l'eau), [indicateur 10](#) (ménages pauvres), [indicateur 16](#) (traitement des eaux usées), [indicateur 17](#) (élimination des déchets solides), [indicateur 15](#) (pollution de l'air).

Indicateur 10 : Ménages pauvres

Importance : Le nombre de pauvres, qui se mesure par le nombre de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté, fournit une indication du niveau général de pauvreté. Il indique le nombre relatif de personnes pauvres qui constituent la majorité des groupes défavorisés. Les progrès dans ce domaine sont apportés par le développement socio-économique en général, par des programmes de lutte contre la pauvreté et des mesures spéciales d'appui aux groupes défavorisés. La lutte contre la pauvreté permet par ailleurs une meilleure cohésion et intégration sociale. D'autres indicateurs de la pauvreté comme les mesures intermédiaires concernent le niveau d'accès au logement ([indicateur 2](#)), aux terrains ([indicateur 3](#)), au crédit ([indicateur 4](#)) et aux services de base ([indicateur 5](#)). Les groupes de population privés de plusieurs types d'équipement de base se situent généralement dans la catégorie des pauvres et des couches défavorisées.

Définition : Pourcentage de ménages dirigés par des femmes et des hommes, situés au-dessous du seuil de pauvreté (seuil défini au niveau local ou national).

Niveau de

collecte : Ville, pays.

Liens : [indicateur 8](#) (mortalité infantile), [indicateur 6](#) (accès à l'eau).

Indicateur 23 : Revenus et dépenses des autorités locales

Importance : La durabilité des établissements humains peut être assurée grâce à une décentralisation effective des responsabilités, de la gestion des politiques, du pouvoir décisionnel et de ressources (Programme pour l'Habitat, paragraphe 177). Le montant des ressources des autorités locales est un indicateur clé qui permet de déterminer leur efficacité. Tandis que les revenus constituent une information essentielle pour indiquer le niveau de recettes que les municipalités peuvent obtenir de leurs administrés, des activités commerciales et industrielles et des autorités supérieures, le montant des dépenses des autorités locales est une autre donnée fondamentale qui révèle le degré de réponse des autorités locales aux besoins des entreprises et des résidents, en infrastructures et en services. Le niveau des dépenses d'équipement est très variable selon les villes et les régions. Les résultats en terme de qualité de fourniture des services en dépendent directement. Un faible niveau de dépenses d'équipement se traduit par un faible niveau d'accès aux services, notamment pour ce qui est du traitement des eaux usées et de la collecte des ordures ([indicateurs 7 et 16](#)). Dans certaines villes, le niveau élevé de revenus et d'investissements est lié au fait que les autorités locales assument la responsabilité de pratiquement tous les services locaux.

Définition : Ressources annuelles locales totales en \$US, à la fois en capital et en recettes courantes, divisées par le nombre d'habitants (moyenne sur trois ans) et dépenses d'équipement effectuées par les municipalités de la zone métropolitaine, en \$US par habitant (moyenne pour les trois dernières années).

Niveau de

collecte : Ville.

Liens : [indicateur 21](#) (produit urbain), [donnée qualitative 8](#) (transparence et responsabilité).

Indicateur 7 : niveaux de branchement des ménages

Importance : La qualité et la fiabilité des services locaux sont considérées comme allant de soi dans les pays les plus industrialisés. Dans les pays en développement, l'accès limité ou la qualité médiocre des services d'infrastructures peuvent constituer des obstacles majeurs à la productivité économique et une source importante de frustration pour la population. En général, les ménages les plus pauvres dans les pays en développement ne peuvent pas financer leur raccordement au téléphone et à l'électricité et n'ont souvent accès qu'à des systèmes très primitifs d'alimentation en eau, d'assainissement et de traitement des déchets solides, parfois à des bornes fontaines communales. Tout en compromettant la qualité de vie dans les établissements humains, l'absence de raccordement aux services essentiels a pour effet d'exposer les communautés des quartiers informels aux maladies et aux épidémies.

Définition : pourcentage de ménages raccordés aux réseaux (seulement les ménages branchés directement dans leur logement ou leur parcelle) : a) d'alimentation en eau, b) d'assainissement, c) d'électricité, d) téléphonique.

Niveau de collecte :

Ville, pays.

Liens : [indicateur 6](#) (accès à l'eau), [indicateur 13](#) (consommation d'eau), [indicateur 14](#) (prix de l'eau).