



MISE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX
DE SUIVI-ÉVALUATION À L'APPUI DE RÉFORMES
DE DÉCENTRALISATION
État actuel et perspectives d'avenir



Document de travail n° 4 du réseau DeLoG
Décembre 2015

Document de travail n° 4 du réseau DeLoG / Décembre 2015

Pendant plus de 30 ans, les pays en développement ont mené des politiques de décentralisation. Ces réformes souffrent souvent d'un manque de connaissances fondées sur des données probantes : impossible de savoir comment progresse la réforme, si la décentralisation évolue conformément aux prévisions, si les changements prévus au niveau des institutions locales, des structures et des flux de ressources se produisent, tout court de ce qui fonctionne ou non. Aujourd'hui, de nombreux partenaires de développement (PD) soutiennent les pays qui tentent de mettre en place leurs propres systèmes de S&E assortis des services statistiques et autres services associés. Les conseils et recommandations relatifs aux systèmes nationaux de S&E ont également proliféré. Toutefois, l'état actuel des efforts menés par les pays en développement pour bâtir des systèmes de suivi et d'évaluation de leurs réformes de décentralisation est mal connu. Ce document de travail fait le point sur l'état actuel des efforts des pays partenaires et de l'appui des partenaires de développement, et il examine les conditions favorables au progrès dans le thème de systèmes nationaux de suivi-évaluation (S&E) des réformes de décentralisation en particulier.

Publié par

DeLoG Secretariat

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Friedrich-Ebert-Allee 36

53113 Bonn, Allemagne

info@delog.org

www.delog.org

Décembre 2015

Exclusion de responsabilité

Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux des membres du réseau DeLoG.

Sommaire

Liste des abréviations	IV
Remerciement	V
Sommaire exécutif	VI
1. Introduction	10
2. Suivi et évaluation de la décentralisation	12
2.1 Étapes de l'élaboration d'un système national de S&E	15
3. Contexte et engagements internationaux	18
3.1 Gestion axée sur les résultats et systèmes nationaux	18
3.2 Les progrès réalisés par les pays en développement	20
3.3 Les progrès réalisés par les PD en soutenant et utilisant des systèmes nationaux	21
3.4 La dimension locale de l'Agenda 2030	22
4. Systèmes nationaux de S&E de la décentralisation – Besoins et réalisations	24
4.1 Politique	24
4.2 Indicateurs et données	26
4.3 Institutionnalisation et coordination	30
4.4 Capacités et financement	34
4.4.1 Capacités	34
4.4.2 Financement	35
4.5 Implication d'acteurs non gouvernementaux	36
4.5.1 Rôle de la société civile	36
4.5.2 Rôle du secteur privé	37
4.5.3 Rôle des partenaires de développement	37
4.6 Utilisation des produits de S&E	38
4.7 Résumé de la situation actuelle	40
5. Perspectives d'avenir	42
5.1 Se contenter d'une qualité de systèmes nationaux de S&E « assez bonne	42
5.2 Prise en compte de l'économie politique du S&E de la décentralisation	47
Bibliographie	51

Liste des abréviations

CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
DeLoG	Development Partners Network on Decentralisation and Local Governance (Réseau des partenaires de développement dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale)
DP	Déclaration de Paris
GRD	Gestion axée sur les résultats en matière de développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PD	Partenaires de développement internationaux
RC	Renforcement des capacités
S&E	Suivi et évaluation
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Remerciements

Ce document de travail est le résultat d'une série d'activités que le Réseau des partenaires de développement dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale (DeLoG) a entreprises sur le thème de systèmes nationaux de suivi-évaluation (S&E) des réformes de décentralisation. Il montre pour la première fois – pour autant que nous puissions en juger – l'état actuel des efforts des pays partenaires et de l'appui des partenaires de développement, et il examine les conditions favorables au progrès dans ce domaine particulier.

Nous tenons à exprimer notre profonde gratitude à l'auteur de cette publication, Sebastian Bartsch.

Nous voulons adresser des remerciements particuliers aux nombreuses institutions et personnes qui ont partagé leurs connaissances et leur expérience le long du processus. Des parties importantes du matériel empirique pour ce document de travail ont été mises à disposition au cours d'un séminaire tenu en Juin 2014 au Yaoundé sous le patronage du gouvernement du Cameroun et organisé conjointement avec la GIZ. Réunis à Yaoundé étaient des représentants de Gouvernements du Benin, du Burkina Faso, du Burundi, du Cameroun, de la Guinée, du Mali, du Niger et du Sénégal ainsi que des représentants de la Commission Européenne, de la France (MAE), de l'Allemagne (BMZ, GIZ, KfW), du Luxembourg (LuxDev), de la Suisse (SDC) et de l'UNCDF en tant que membres du réseau DeLoG. L'information y présentée a été complétée et arrangée en outre par une enquête menée à la suite de cet événement.

Nous tenons également à remercier Mme Lea Flaspöhler et M. Bernhard Harlander du Secrétariat DeLoG pour apporter leur soutien à la réalisation de cette publication.

Au nom du Réseau des partenaires de développement dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale.

Bonn, Décembre 2015



Jochen Mattern
DeLoG - Secretariat

Sommaire exécutif

Pendant plus de 30 ans, les pays en développement ont mené des politiques de décentralisation. Ces réformes souffrent souvent d'un manque de connaissances fondées sur des données probantes : impossible de savoir comment progresse la réforme, si la décentralisation évolue conformément aux prévisions, si les changements prévus au niveau des institutions locales, des structures et des flux de ressources se produisent, tout court de ce qui fonctionne ou pas. Moins évidents sont encore la capacité effective de la décentralisation à atteindre des buts précis, son impact sur les principaux objectifs de développement politiques, sociaux et économiques tels qu'une répartition plus équitable des services, une réactivité accrue du gouvernement, ainsi que la relation entre la décentralisation et des phénomènes de niveau macro, comme la réduction de la pauvreté et la sécurité.

Le suivi-évaluation (S&E) requis relèvent d'abord et avant tout de la responsabilité des pays qui décentralisent. Les systèmes nationaux de S&E ne sont pas un phénomène nouveau. Depuis la fin des années 1990, il est généralement admis que les pays en développement doivent disposer de leurs propres systèmes de S&E, et que cela pourrait fournir de meilleures informations, de meilleures politiques et de meilleurs résultats en matière de développement. Aujourd'hui, de nombreux partenaires de développement (PD) soutiennent les pays qui tentent de mettre en place leurs propres systèmes de S&E assortis des services statistiques et autres

services associés. Les conseils et recommandations relatifs aux systèmes nationaux de S&E ont également proliféré. Toutefois, l'état actuel des efforts menés par les pays en développement pour bâtir des systèmes de suivi et d'évaluation de leurs réformes de décentralisation est mal connu.

Défis particuliers du S&E de la décentralisation

Le suivi-évaluation des processus de développement d'un pays est une tâche complexe. Elle exige qu'une multitude d'acteurs se coordonnent et coopèrent. Les systèmes de S&E limités à certains secteurs et les systèmes globaux doivent être élaborés de manière synchronisée et compatible. Dans la mesure où cela est possible et utile, les modules de S&E existants tout comme les systèmes traditionnels de publication de rapports doivent être intégrés et consolidés. L'appropriation, le leadership et la demande de S&E des gouvernements des pays partenaires sont généralement limités. L'obligation de rendre des comptes fait rarement partie de la culture des organisations. L'évaluation n'a généralement pas sa place dans de tels environnements qui véhiculent souvent des idées fausses au sujet de l'objectif du S&E et possèdent des systèmes formels de reddition de comptes limités.

Dans les pays en voie de décentralisation, la mise en place de systèmes nationaux de S&E fonctionnels est également

confrontée à d'autres problèmes, résultant de la complexité de la décentralisation et son caractère en tant que réforme multidimensionnelle et à multiples niveaux avec (en cas de succès) des répercussions sectorielles profondes et chargé de sensibilités et tensions politiques. Le S&E de la décentralisation et le soutien dont il bénéficie de la part des partenaires de développement finissent par se retrouver englués dans cette dynamique politique.

Étapes de l'élaboration d'un système national de S&E

Le processus de construction d'un système national de S&E et le processus de gestion d'un tel système sont liés et se chevauchent partiellement. Il est donc erroné de penser qu'un système de S&E doit être intégralement conçu sur le papier avant d'être mis en œuvre. La construction des systèmes de S&E ne part jamais de rien ; il existe toujours des éléments déjà en place sur lesquels s'appuyer.

Les processus de développer et mettre en œuvre un système national de S&E ont quatre dimensions. Tout d'abord, un système de S&E a besoin de multiples bases, références et plans conceptuels et normatifs. Les activités associées sont principalement de la réflexion et de la négociation (dans le but d'atteindre un accord), et les résultats se manifestent principalement sur le papier. La deuxième dimension du processus est opérationnelle, soit le système S&E et ses parties en fonctionnement.

La troisième dimension concerne les ressources. Elle comprend les ressources humaines et financières et décide, dans une large mesure, du degré de mise en pratique de l'aspect conceptuel ou, en d'autres termes, de ce qui ne se concrétise jamais. Enfin, aucun des processus susmentionnés, en particulier l'obtention de ressources suffisantes pour gérer le processus de S&E, ne pourra aboutir en l'absence d'un engagement et d'un soutien politique suffisamment solide et systématique. L'organisation et la présence indéfectible de ce soutien constituent également une dimension du processus de mise en œuvre du S&E, même si une dimension qui est souvent négligée.

Résultats de la mise en œuvre des engagements pris à Paris, Accra et Busan

La mise en place de systèmes de S&E de la décentralisation dans les pays partenaires est fortement liée aux principaux engagements et cadres de développement mondiaux de ces 10 dernières années. Grâce au fait que la « gestion axée sur les résultats » et les « systèmes nationaux » des pays partenaires, ainsi que l'utilisation de ces systèmes ont été inclus dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et les documents d'Accra et de Busan qui en découlent, avec des engagements concrets de pays partenaires et PD ainsi que des indicateurs, il y a quelques connaissances de base sur les progrès réalisés dans ces domaines

émanant des enquêtes et des évaluations. La vision globale qui se dégage de ces études est celle d'accomplissements modestes dans la création, la mise en œuvre et l'utilisation (par les PD) de systèmes nationaux de S&E. Cette lenteur dans la progression est particulièrement décevante face aux efforts coordonnés qui ont été menés sur une période relativement longue, au cours de laquelle l'élaboration, le renforcement et l'utilisation de tels systèmes faisaient (et font encore) partie intégrante du modèle international dominant d'efficacité de l'aide, avec des engagements explicites pris par les pays partenaires et par les PD, des structures institutionnelles de suivi (joint-ventures, équipes de projet, tables rondes thématiques), un suivi institutionnalisé avec indicateurs de progrès et programmes multidonneurs de renforcement des capacités.

Perspectives pour le S&E de la décentralisation dans le cadre des ODD

Dans le cadre de l'Agenda 2030, la communauté internationale a adopté les 17 objectifs du développement durable (ODD) en Septembre 2015. Les gouvernements locaux auront un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre et la réalisation des ODD, pour la simple raison que beaucoup de dépenses et d'investissements dans le développement durable sont dévolus à l'échelon sous-national et la plupart des services publics destinés aux pauvres sont délivrés également à

ce niveau. Donc il sera également important de mesurer les progrès à ce niveau, en se basant sur des données désagrégées qui ne peuvent pas être recueillies uniquement par le biais d'enquêtes nationales. Étant donné les ressources limitées disponibles à ce jour dans la plupart des pays pour de telles tâches statistiques à grande échelle aux niveaux sous-nationaux, un effort concerté devra être mené dans les années à venir pour développer et renforcer les capacités institutionnelles et humaines nécessaires et apporter les moyens financiers requis.

Les systèmes de S&E des réformes de décentralisation pourraient bénéficier d'un tel mouvement mondial, en particulier en ce qui concerne la mobilisation des ressources. Même si les agendas de S&E des ODD et de S&E de la décentralisation ne concordent pas entièrement, ils convergent autour d'une forte demande de données désagrégées et de renforcement des capacités au niveau local. Mais un effort concerté de la communauté internationale relatif au S&E des ODD pourrait également poser des risques pour des systèmes nationaux de S&E naissants : des risques de duplication des mécanismes de collecte de données, de peser trop lourd sur des ressources humaines et financières déjà limitées et de nuire aux systèmes statistiques nationaux des pays partenaires, mais aussi aux tentatives de consolidation du niveau local menées au sein de ces systèmes.

Conclusions des activités récentes du réseau DeLoG

Basée sur une analyse de six aspects du S&E (politique; indicateurs et données; institutionnalisation et coordination; capacité et financement; implication d'acteurs non gouvernementaux; utilisation de produits de S&E), la situation actuelle des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation peut être résumée comme un mélange d'efforts considérables apportant quelques résultats et des insuffisances majeures. Tous les pays en cours de décentralisation étudiés sont conscients qu'ils ont besoin d'un système de S&E fonctionnel. Partout, il y a quelques éléments: l'intention, officiellement déclarée et documentée, de créer un système de S&E, des études préparatoires, des éléments de S&E fragmentés susceptibles d'être intégrés à un futur système, des « poches » d'expertise du S&E, des amorces de réseaux, et parfois une unité de S&E dans un ministère au niveau national ou une « cellule » de S&E aux niveaux sous-nationaux. Donc globalement les pays semblent s'être mis en marche, même s'ils affichent des degrés variables d'avancement et de vitesse de progression.

Ce qui est étonnant, toutefois, c'est la quantité d'efforts qui restent confinés à l'état de plans et de concepts. Il y a beaucoup plus sur le papier que dans la pratique. De plus, il existe un gros déséquilibre en termes d'action pratique: les activités de collecte et de traitement des

données sont relativement nombreuses, mais les produits présentables sont rares et les cas d'utilisation des résultats du S&E encore plus rares. Les pays semblent avoir beaucoup de mal à passer du concept à la mise en œuvre, puis à s'engager dans des activités liées aux données. Aucun système national complet de S&E de la décentralisation n'est encore pleinement opérationnel. Aucun des pays étudiés n'est équipé d'un système fonctionnel se rapprochant des modèles généralement décrits dans les manuels et les documents d'orientation.

Futures orientations

Personne ne nie qu'il soit absolument indispensable de continuer à améliorer l'évaluation des résultats, des réalisations et des impacts de la décentralisation, sans oublier l'aide associée. Toutefois, le décalage entre les efforts entrepris et les progrès réalisés suggère que la méthode utilisée n'est peut-être pas adaptée et que les progrès risquent de continuer à stagner. Par conséquent, il est temps pour un nouveau départ dans le développement et mise en œuvre des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation et dans l'appui des DP à ce sujet. Deux propositions sortent du lot: Premièrement, les exigences et les attentes vis-à-vis de ces systèmes doivent être plus réaliste et réduite à un niveau de ambition qui est « assez bon » pour que le S&E se rapproche plus de la réalité du pays. Deuxièmement, il est nécessaire de mettre da-

vantage l'accent sur l'économie politique de S&E de la décentralisation.

Tout comme les réformes de décentralisation, les systèmes de S&E idéaux nécessaires pour les soutenir sont complexes. Toutefois, le problème consiste à trouver des systèmes de S&E de la décentralisation pouvant être élaborés et mis en œuvre dans les pays en développement sans tomber dans le piège d'une ambition ou d'une complexité technique excessive. Comme cela a été le cas pour le débat sur une qualité de « gouvernance assez bonne » lancée il y a 10 ans, il est temps de remettre en question la longueur et la complexité de l'agenda sur les « systèmes nationaux de S&E ». En effet, il est totalement inutile ou impossible de s'attaquer d'un seul coup à tous les déficits d'un pays en matière de S&E, sachant que le renforcement des institutions et des capacités nécessite du temps. L'expression « systèmes nationaux de S&E de la décentralisation assez bons » a pour but d'axer la réflexion sur les exigences minimales requises pour aboutir à de plus amples progrès dans ce domaine.

Lorsque les efforts à l'établissement des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation sont en cours, les défis techniques, de capacité et de ressourcement sont rejoints par une dimension politique qui est non seulement difficile à traiter en soi, mais aussi souvent la cause de ces autres carences. La réflexion et la mise en pratique des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation n'accordent

pas suffisamment d'importance à l'identification des incitations politiques et institutionnelles qui poussent les politiciens, les bureaucrates et autres acteurs à soutenir ou à s'opposer aux efforts de S&E. Pour comprendre les opportunités et les limitations du S&E de la décentralisation et déterminer ce qui est nécessaire pour obtenir le soutien des PD, il est important de prendre systématiquement en compte les motivations et les intérêts divergents des acteurs clés

1. Introduction

Pendant plus de 30 ans, les pays en développement ont mené des politiques de décentralisation dans différents contextes et pour des motifs divers. Comme il est facile de le constater de prime abord, ces réformes évoluent différemment. Elles souffrent cependant souvent d'un manque criant de réflexion critique et de capacité d'adaptation en raison de l'absence de données probantes : impossible de savoir comment progresse la réforme, si la décentralisation évolue conformément aux prévisions, si les changements prévus au niveau des institutions locales, des structures et des flux de ressources se produisent, tout court de ce qui fonctionne ou pas. La capacité effective de la décentralisation à atteindre des buts précis, son impact sur les principaux objectifs de développement politiques, sociaux et économiques tels qu'une répartition plus équitable des services, une réactivité accrue du gouvernement, ainsi que la relation entre la décentralisation et des phénomènes de niveau macro, comme la réduction de la pauvreté et la sécurité, sont encore moins clairs. Dans ce contexte, et si ces données probantes ne sont pas consolidées, une partie essentielle du potentiel de développement de la décentralisation risque de rester inexploitée et les partenaires de développement (PD) qui ont jusque-là apporté leur soutien à la décentralisation risquent de se tourner vers d'autres secteurs où la preuve de réussite est plus facile à repérer.

Le suivi et l'évaluation (S&E) requis relient d'abord et avant tout de la res-

ponsabilité des pays qui décentralisent. Depuis une dizaine d'années, la mise en place, la consolidation et l'utilisation de « systèmes nationaux » fait partie intégrante du discours sur l'efficacité de l'aide et du développement. Dans le même temps, de nombreux PD soutiennent les pays en développement qui tentent de mettre en place leurs propres systèmes de S&E assortis des services statistiques et autres services associés. Les conseils et recommandations relatifs aux systèmes nationaux de S&E ont également proliféré.

Toutefois, l'état actuel des efforts menés par les pays en développement pour bâtir des systèmes de suivi et d'évaluation de leurs réformes de décentralisation est mal connu. Il est temps de lui accorder un peu plus d'attention, premièrement dans l'intérêt d'un meilleur S&E de réformes de la décentralisation, mais aussi parce que le récent agenda post-2015 et les nouveaux Objectifs de développement durable (ODD) vont mettre l'accent sur l'importance des acteurs de niveau local et sous-national dans le suivi des résultats. Les responsables du suivi des ODD auront certainement plus à cœur de savoir si les objectifs sont atteints que de savoir *comment* ils sont atteints (p. ex. par la décentralisation). Il existe, toutefois, une convergence d'intérêts évidente entre le S&E de la décentralisation et le futur S&E des ODD, convergence qui pourrait s'avérer bénéfique pour le premier et lui donner une nouvelle impulsion.

Avec ce document de travail, le Réseau des partenaires de développement dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale (DeLoG) souhaite contribuer à une meilleure connaissance des tâches et des enjeux qui sont impliqués dans la création et à l'utilisation de systèmes nationaux de suivi et d'évaluation (S&E) de réformes de la décentralisation. Le document résulte d'une série d'activités menées par le réseau DeLoG dans le domaine du S&E, avec une attention spécifique sur les résultats et les impacts des soutiens par les PD. S'appuyant sur les résultats d'un séminaire du réseau DeLoG¹ et d'une enquête associée², il fait le point sur la situation actuelle dans le domaine de la création de systèmes nationaux de S&E de la décentralisation, analyse le rôle des partenaires en développement et met en lumière les aspects les plus déterminants pour l'avenir. En conclusion, il présente une nouvelle base de départ pour le développement et la

gestion des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation et pour le soutien qu'apportent les PD à ce processus. Deux recommandations s'en dégagent : (a) les exigences et les attentes vis-à-vis de ces systèmes doivent être plus réalistes et revues à la baisse (niveau d'ambition « suffisant ») ; (b) l'économie politique du S&E de la décentralisation doit être systématiquement prise en compte.

Dans la deuxième partie, ce document présente certaines caractéristiques essentielles de la décentralisation qui impactent souvent le S&E et qui ont tendance à considérablement freiner sa progression. Il fait également un bref résumé des grandes lignes du processus d'élaboration des systèmes nationaux de S&E. La troisième partie a pour objectif de présenter, d'une part, les liens qui existent entre les systèmes de S&E de la décentralisation des pays partenaires et, d'autre part, certains engagements d'ef-

1 Un séminaire intitulé « Systèmes nationaux de suivi-évaluation des réformes de la décentralisation », conduit sous l'égide du gouvernement du Cameroun (ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation) et organisé conjointement avec les programmes de la GIZ « Programme d'appui à la décentralisation et au développement local, Cameroun » (PADDL) et « Appui à la Conférence africaine de la décentralisation et du développement local » (CADDEL), a eu lieu du 17 au 19 juin 2014 à Yaoundé. Il a rassemblé une quarantaine de participants, principalement des fonctionnaires en charge du S&E dans les ministères de huit pays francophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, ainsi que des experts du S&E provenant d'organisations membres du réseau DeLoG. Pour obtenir un compte rendu détaillé du séminaire, voir le réseau DeLoG (2014).

2 L'enquête a été réalisée à la suite du séminaire. Pour obtenir un plus grand nombre de données ainsi que des informations plus comparables sur un nombre limité de questions clés, un questionnaire électronique a été envoyé à plusieurs programmes de décentralisation bilatéraux de la GIZ dans 17 pays. Il a été rempli soit par le personnel de ces programmes travaillant avec les partenaires sur les questions de S&E, soit par les partenaires eux-mêmes. Il reflète donc le point de vue d'acteurs intimement impliqués dans le développement des systèmes de S&E de partenaires. Des réponses complètes ont été reçues de 15 pays : Bénin, Burkina Faso, Niger, Sénégal, Cameroun, Burundi, Rwanda, Lesotho, Malawi, Mozambique, Zambie, Cambodge, Indonésie, Pérou et Bosnie-Herzégovine.

efficacité de l'aide au développement ainsi que le débat sur les ODD post-2015. La quatrième partie souligne les tendances et les lacunes dans l'élaboration et l'utilisation des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation, pour quelques-uns des principaux aspects de ces systèmes. Pour terminer, la cinquième partie présente une série d'implications pratiques et de recommandations pour les PD quant aux méthodes permettant de faire progresser les systèmes nationaux de S&E de la décentralisation.

2. Suivi et évaluation de la décentralisation

Dans le contexte du développement international, le suivi-évaluation³ a deux objectifs principaux : permettre l'apprentissage et assurer la responsabilité (encadré 1). Le suivi-évaluation des processus de développement d'un pays est une tâche complexe. Elle exige qu'une multitude d'acteurs se coordonnent et coopèrent. Les systèmes de S&E limités à certains secteurs et les systèmes globaux doivent être élaborés de manière synchronisée et compatible. Dans la mesure où cela est possible et utile, les modules de S&E existants tout comme les systèmes traditionnels de publication de rapports doivent être intégrés et consolidés.

L'appropriation, le leadership et la demande de S&E des gouvernements des pays partenaires sont généralement limités. L'obligation de rendre des comptes fait rarement partie de la culture des organisations. L'évaluation n'a généralement pas sa place dans de tels environnements qui véhiculent souvent des idées fausses au sujet de l'objectif du S&E et possèdent des systèmes formels de reddition de comptes limités.

Decentralisation is a *multi-dimensional* reform. The very concept of decentralisation is a generic term for different ways of transferring powers and the "locus of decision making" from central governments to regional, municipal or local governments (deconcentration, delegation, devolution). It is multi-dimensional also in the sense that its motivation and development rationale concern both issues of political governance (nation-building, conflict management, political stability, territorial governance, political participation, local democracy etc.) and socio-economic dimensions (efficiency of service delivery, local economic development, improvement of people's living conditions). The implementation of decentralisation covers wide-ranging political, administrative and fiscal reforms. For M&E, this implies a wealth of areas of observation, from outputs of projects and programmes to outcomes of particular reform measures and related assistance up to the wider development impact on democratisation, political stability, inter-regional equity, poverty reduction etc.

3 L'OCDE (2002) définit le suivi comme un « processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action de développement en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués ». Au contraire, l'évaluation est décrite comme l'« appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en oeuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds. » En d'autres termes, « l'évaluation est un processus plus impliqué que le suivi, que ce soit au niveau de la quantité de données requise ou de la sophistication de l'analyse employée, car elle cherche non seulement à déterminer ce qui s'est passé, mais aussi pourquoi et comment » (Hutchinson/LaFond 2004 : 54).

Encadré 1 : Fonctions du suivi-évaluation

Les connaissances tirées du S&E peuvent être utilisées à la fois par les décideurs politiques et autres parties prenantes des pays en développement et par les PD. En mesurant la réussite des politiques, programmes et projets gouvernementaux, en fournissant des informations sur les performances des différents ministères et agences gouvernementales, de leurs dirigeants et de leurs personnels ainsi que des PD qui soutiennent le travail de leurs partenaires, et en évaluant les progrès de certains trains de mesures (tout ou partie d'une réforme), il est possible d'identifier les accomplissements ainsi que les problèmes et leurs causes. Cela permet de créer une base de connaissances fondées pour la planification, la formulation de politiques et la prise de décision, ainsi que pour gérer les activités au niveau du secteur, des programmes et des projets, notamment les services publics et la gestion du personnel. Les signes d'insuffisance et de stagnation peuvent conduire à reconsidérer les approches en cours et déclencher les ajustements nécessaires. Les conclusions positives peuvent être utilisées pour confirmer la voie choisie, justifier la poursuite de l'engagement et mobiliser ou maintenir l'appui politique et l'assistance extérieure. Il s'agit

de la fonction de feedback et d'apprentissage du S&E.

L'autre fonction consiste à contrôler, améliorer la transparence et favoriser la reddition de comptes en révélant dans quelle mesure les acteurs agissent conformément aux attentes définies en matière de responsabilités, de rôles et de performances, y compris dans l'utilisation des ressources financières. L'obligation de rendre des comptes peut être une incitation puissante à améliorer les performances. Le S&E fournit les preuves nécessaires pour étayer une reddition des comptes solides. Cela s'applique au sein des gouvernements (p. ex. entre les ministères sectoriels et les ministères centraux ou entre les ministres, les directeurs et le personnel), entre ceux-ci et le parlement et/ou la société civile, entre les gouvernements et les PD (« responsabilité mutuelle ») et au sein des pays donateurs (p. ex. responsabilité des dirigeants du secteur public et des décideurs politiques vis-à-vis des contribuables). Dans le cadre de cette fonction de reddition de comptes, le S&E peut servir de vecteur pour amplifier la voix de la société civile et mettre la pression sur le gouvernement pour qu'il obtienne de meilleures performances (Mackay 2009 : 172).

Dans les pays en voie de décentralisation, la mise en place de systèmes nationaux de S&E fonctionnels est également confrontée à d'autres problèmes, résultant de la complexité de la décentralisation et son caractère en tant que réforme multidimensionnelle et à multiples niveaux avec (en cas de succès) des répercussions sec-

torielles profondes et chargé de sensibilités et tensions politiques. Par conséquent, dans un contexte décentralisé, un système national de S&E ressemblerait probablement davantage à un système de S&E pangouvernemental (« système national de S&E à petite échelle ») et serait très différent des systèmes sectoriels de S&E

instaurés, par exemple, dans l'éducation, la santé ou l'eau et l'assainissement.

La décentralisation est une réforme *multi-dimensionnelle*. En lui-même, le concept de décentralisation est un terme générique qui désigne différentes manières de transférer le pouvoir, et notamment le lieu de prise de décision, du gouvernement central aux gouvernements régionaux, municipaux ou locaux (déconcentration, délégation, dévolution). Il est également multidimensionnel dans le sens où sa motivation et sa raison d'être sont liées à la fois à des questions de gouvernance politique (construction de la nation, gestion des conflits, stabilité politique, gouvernance territoriale, participation politique, démocratie locale, etc.) et à des dimensions socio-économiques (efficacité de la prestation de services, développement de l'économie locale, amélioration des conditions de vie des populations). La mise en œuvre de la décentralisation implique de vastes réformes politiques, administratives et fiscales. Pour le S&E, cela offre un vaste terrain d'observation, qu'il s'agisse des produits des projets et programmes, des effets directs de certaines mesures spécifiques des réformes et de l'aide associée, ou même de l'impact global du développement sur la démocratisation, la stabilité politique, l'égalité entre les régions, la réduction de la pauvreté, etc.

La décentralisation est une réforme *multi-niveaux*. Elle implique le niveau national, le niveau local et un niveau intermédiaire

(régional, district, etc.). Le déplacement, le transfert et la réorganisation des responsabilités, des ressources et du pouvoir entre ces différents niveaux et entre les acteurs et institutions correspondants forment l'essentiel de la décentralisation. Par conséquent, le S&E de la décentralisation doit, lui aussi, être multiniveaux par nature, mis en œuvre à ces différents niveaux, et traiter à la fois individuellement avec les processus, acteurs et institutions respectifs des différents niveaux et avec l'interaction entre les différents niveaux. L'intégration de ces efforts de S&E dans un système national est source de défis considérables en termes de communication, de coordination et de ressources. La tâche est, en outre, compliquée par les divergences qui existent entre les intérêts et les besoins de S&E (et les besoins d'appui associés) des gouvernements nationaux et locaux.

La décentralisation a, en cas de succès, des *répercussions sectorielles* profondes. Des principaux résultats de la décentralisation doivent se manifester au niveau sectoriel, par l'amélioration des services prestés dans des domaines tels que la santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. La décentralisation et le S&E doivent donc agir en interaction étroite avec les secteurs et leurs politiques, leurs réformes et leur S&E, ainsi qu'avec les programmes et les projets qui appuient ces secteurs. Ceci s'applique à tous les secteurs pour lesquels certaines compétences et ressources sont transférées à des niveaux de gou-

vernement sous-nationaux. Les réformes associées et complémentaires menées au niveau du service public et de la gestion des finances publiques doivent également être prises en compte.

La décentralisation est chargée de *sensibilités et tensions politiques*, même si pas nécessairement sous les yeux du public. Loin de se limiter à une simple réorganisation technocratique de la structure de l'État, la décentralisation implique une redistribution du pouvoir politique, des responsabilités et des ressources entre des groupes sociaux et entre différents niveaux gouvernementaux et administratifs. Elle produit des « perdants », qui doivent renoncer à une partie de leur pouvoir, et des « gagnants », dont les possibilités ou le champ d'action s'élargissent. Comme l'a expliqué Tidemand (2010: 20): « Le degré de décentralisation politique et les systèmes électoraux locaux peuvent faire ou défaire des présidents ou des partis au pouvoir. » Dans un tel environnement, la mise en place d'un certain niveau de transparence sur les attentes et les objectifs politiques, et l'évaluation des performances et des progrès accomplis ne sont pas toujours considérées comme désirables par les acteurs concernés. Comme l'explique Görgens/Kusek (2009: 42), un système de S&E fonctionnel « ne manquera pas, à un moment ou un autre de produire des données qui peuvent se révéler embarrassantes, politiquement sensibles ou nuisibles pour les personnes au pouvoir ». Le S&E de la décentralisation et le soutien dont il bénéficie de la

part des partenaires de développement finissent par se retrouver englués dans cette dynamique politique.

2.1 Étapes de l'élaboration d'un système national de S&E

La construction d'un système national de S&E et la gestion d'un tel système sont liés et se chevauchent partiellement. Il serait donc erroné de penser qu'un système de S&E doit être intégralement conçu sur le papier avant d'être mis en œuvre. En plus, la construction des systèmes de S&E ne part jamais de rien ; il existe toujours des éléments déjà en place sur lesquels s'appuyer.

La distinction entre quatre dimensions intrinsèques du processus doit être faite : la dimension conceptuelle, la dimension opérationnelle, la dimension ressources et la dimension politique.

- Tout d'abord, un système de S&E a besoin de multiples bases, références et plans conceptuels et normatifs. Cela commence avec les politiques, les stratégies et autres orientations relatives aux domaines ou secteurs à suivre et à évaluer, qui doivent notamment définir les objectifs et les résultats à atteindre. Viennent s'y ajouter les exigences conceptuelles, une description de l'architecture institutionnelle nécessaire au S&E, avec une claire répartition des rôles et responsabilités, ainsi que des dispositions relatives à

la coordination et à la coopération. Il faut ensuite définir et orienter les éléments et les activités spécifiques de S&E, notamment les domaines d'observation et les indicateurs clés correspondants, la collecte de données, l'analyse et l'élaboration de rapports (méthodologies, calendriers et considérations de coût, entre autres), ainsi que la transparence, la diffusion des conclusions et les processus de contrôle qualité du système de S&E lui-même. Et enfin, il faut concevoir des stratégies appropriées pour approvisionner le processus de S&E en ressources, notamment pour satisfaire aux besoins en capacités humaines. Les activités associées à tous ces processus sont principalement de la réflexion et de la négociation (dans le but d'atteindre un accord), et les résultats se manifestent principalement sur le papier.

- La deuxième dimension du processus est opérationnelle. Sur la base des cadres conceptuels susmentionnés, le point de départ, ici, consiste à rassembler des données de référence sur les indicateurs afin de décrire et de mesurer la situation initiale. Plus tard, les principales étapes du processus sont (avec la périodicité requise) la collecte et l'analyse de données, l'élaboration de rapports sur les conclusions, la diffusion d'informations aux utilisateurs concernés, l'utilisation des conclusions pour améliorer les performances et pour des fonctions essentielles

comme la prise de décisions budgétaires et la gestion des programmes et projets, le retour d'information sur la qualité des données fournies et la manière dont elles sont utilisées, et, enfin, l'évaluation et, si nécessaire, l'ajustement du système de S&E.

Ces deux dimensions (conceptuelle et opérationnelle) sont généralement mises en avant lors des discussions sur les processus qui entourent les systèmes nationaux de S&E. Il existe toutefois deux autres dimensions qui ont tendance à être reléguées au second plan alors qu'elles sont décisives, en particulier dans le contexte des pays en développement:

- La troisième dimension concerne les ressources. Elle comprend les ressources humaines et financières et décide, dans une large mesure, du degré de mise en pratique de l'aspect conceptuel ou, en d'autres termes, de ce qui ne se concrétise jamais. Les ressources humaines consacrées au S&E doivent être recrutées, déployées de manière appropriée et conservées. Chaque salarié doit disposer des capacités nécessaires et assumer ses propres responsabilités. En cas de pénurie de ressources humaines formées et compétentes, des efforts considérables doivent être entrepris pour combler les lacunes dans un délai raisonnable. En outre, des ressources financières suffisantes doivent être mobilisées et réparties de manière appropriée pour couvrir tous les coûts relatifs

à la planification et à la mise en œuvre du système de S&E. Il s'agit notamment des coûts associés à l'élaboration de concepts et de plans, à l'infrastructure institutionnelle du S&E, aux salaires du personnel requis, à la formation et au renforcement des capacités, aux activités et événements de S&E ainsi qu'aux matériels et équipements.

- Enfin, aucun des processus susmentionnés, en particulier l'obtention de ressources suffisantes pour gérer le processus de S&E, ne pourra aboutir en l'absence d'un engagement et d'un soutien politiques suffisamment solides et systématiques. L'organisation et la présence indéfectible de ce soutien constituent également une dimension du processus de mise en œuvre du S&E, une dimension politique. L'appui politique doit être constamment généré et sollicité (auprès de plusieurs sources gouvernementales et non-gouvernementales), exploité, ancré et confirmé au fil du temps, notamment lorsqu'une nouvelle administration politique entre en fonction.

3. Contexte et engagements internationaux

La mise en place de systèmes de S&E de la décentralisation dans les pays partenaires est fortement liée aux principaux engagements et cadres de développement mondiaux de ces 10 dernières années ainsi qu'à l'agenda 2030 récemment adopté avec son lot d'objectifs de développement durable. Ce lien s'explique de deux manières : tout d'abord, une telle action concertée au plus haut niveau est susceptible d'inciter les acteurs à agir et de faire avancer les problèmes. Deuxièmement, certains engagements pris par les pays et les partenaires en développement étaient connectés avec des cadres de suivi et des indicateurs afin de surveiller le degré de mise en œuvre. Quelques informations agrégées sur le chemin parcouru sont donc déjà disponibles. Elles sont présentées brièvement avant de s'engager dans une analyse plus détaillée. De telles données n'ont pas encore, à cette date, été publiées par le nouveau cadre de post-2015. Elles ont pourtant leur importance vis-à-vis des questions évoquées jusque-là dans ce document, car elles soulignent le rôle essentiel du niveau sous-national et des acteurs locaux dans le suivi des résultats, ce qui pourrait s'avérer bénéfique et stimulant pour le S&E de la décentralisation.

3.1 Gestion axée sur les résultats et systèmes nationaux

Les systèmes nationaux de S&E⁴ ne sont pas un phénomène nouveau. Depuis la fin des années 1990, il est généralement admis que les pays en développement doivent disposer de leurs propres systèmes de S&E, et que cela pourrait fournir de meilleures informations, de meilleures politiques et de meilleurs résultats en matière de développement. Cette transition a été influencée par plusieurs facteurs. En effet, certains pays en développement, en particulier en Amérique latine, ont consciencieusement cherché à adopter de nouvelles tendances et de nouvelles approches de bonnes pratiques pour la réforme du secteur public des pays de l'OCDE. À l'époque, il s'agissait notamment d'adopter une gestion axée sur les résultats afin de mettre des informations solides au cœur de la formulation et de la mise en œuvre des politiques (« politiques basées sur des données probantes »). Toutefois, dans la plupart des pays en développement, la mise en place de systèmes nationaux de S&E a résulté principalement de changements dans les modèles d'aide et d'innovations dans les modalités de l'aide. Cela concerne en particulier l'initiative d'allègement de la dette de la Banque mondiale destinée aux pays pauvres très endettés (PPTE),

4 Un système de S&E peut être considéré comme un « système national » lorsqu'il est (ou devrait être) géré par le pays et par les autorités publiques compétentes du pays et non par une institution ou un acteur étranger. Il prend la dénomination de « système » lorsqu'il est composé d'éléments interdépendants et reliés entre eux à bon escient. Les expressions « politiques basées sur des données probantes » et « gestion axée sur les résultats » sont souvent utilisées de manière interchangeable.

l'accent mis par la communauté internationale quant à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et la transition de projets étroitement définis vers des approches fondées sur des programmes et des financements conjoints. Le point commun à toutes ces innovations : Elles requéraient davantage d'accent sur les résultats globaux, ce qui, à son tour, nécessitait de pouvoir s'appuyer davantage sur des systèmes nationaux de statistiques et de S&E des programmes gouvernementaux.

Une bonne partie des nouvelles demandes et exigences relatives au S&E ont été regroupées, au début des années 2000, par l'initiative Gestion axée sur les résultats en matière de développement (GRD) dans le cadre du discours naissant sur l'efficacité de l'aide. Elle incitait les prestataires de la coopération au développement et les pays en développement à améliorer la mesure, le suivi et la gestion des résultats, et a conduit à un ambitieux programme d'activités, notamment

à plusieurs conférences de haut niveau. Résultat, en 2005, la GRD a été incluse parmi les cinq piliers de la Déclaration de Paris (DP)⁵. Plus tard, la GRD a également figuré en bonne place dans le Programme d'action d'Accra de 2008 et plus encore dans l'Accord de partenariat de Busan de 2011.⁶

Etroitement liée à la focalisation sur les résultats était la notion de « systèmes nationaux » (ou « systèmes des pays partenaires ») et leur utilisation. La DP stipulait que pour exercer un leadership efficace sur leurs politiques et stratégies de développement, les pays en développement devaient être équipés de certains « systèmes nationaux », notamment en matière de cadres de résultats, de statistiques, de suivi et d'évaluation.⁷ Elle appelait en outre à l'utilisation de ces systèmes par les PD, sachant que « l'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires

5 Pour contrôler les progrès réalisés, un indicateur basé sur les cadres axés sur les résultats a été conçu pour vérifier le degré de mise en œuvre par les pays en développement de cadres d'évaluation des performances transparents et vérifiables pour mesurer les progrès de leurs stratégies de développement nationales et sectorielles. L'indicateur était formulé ainsi : « Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne a) les stratégies nationales de développement et b) les programmes sectoriels.

6 Notez que la terminologie utilisée pour les systèmes nationaux de S&E dans la Déclaration de Paris et dans les rapports et documents ultérieurs a changé au fil du temps, passant de « cadres d'évaluation des performances » à « cadres de suivi basé sur les résultats » à « cadres axés sur les résultats » et finalement à « cadres de résultats ».

7 D'autres systèmes nationaux concernaient notamment les secteurs de la gestion des finances publiques et de l'approvisionnement.

d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires» (sans soulignement dans l'original). En plus, des engagements supplémentaires concernant le soutien à accorder par les PD aux pays partenaires dans ce domaine ont été établis. Comme dans le cas des « résultats », ces engagements ont, eux aussi, été renforcés à Accra et à Busan. Tous ces facteurs conjugués ont eu tendance à accroître le niveau d'implication des PD dans la construction et

le renforcement des systèmes de S&E des pays en développement.

3.2 Les progrès réalisés par les pays en développement

Les enquêtes et les évaluations menées sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE 2007, 2008, 2011 ; OCDE/PNUD 2014 ; Wood et al. 2008, 2011) fournissaient des preuves sur trois points principaux :

Encadré 2 : Progrès limités dans des cadres de résultats

Bien que certains pays en développement aient fait d'importants progrès dans la construction de cadres axés sur les résultats, l'objectif établi pour 2010 n'a clairement pas été atteint. Le pourcentage de pays qui possèderaient des cadres axés sur les résultats relativement solides a augmenté, passant de 5 % en 2005 à 21 % en 2010. L'objectif était toutefois fixé à 36 %. Néanmoins, l'interprétation du rapport d'enquête de 2011 parle d'une certaine « évolution vers une culture du résultat dans les pays en développement ». Mais il ajoute qu' « il faut redoubler d'efforts pour veiller à ce que ces cadres soient effectivement opérationnels » (OCDE 2011 : 94 ; sans soulignement dans l'original). En d'autres termes, une bonne partie des progrès limités constatés sont restés à l'état de concepts, de plans et d'architecture. De même, le rapport d'évaluation de 2011 observe « des degrés variés de renforcement des systèmes de suivi des résultats depuis 2005 et note que davantage d'efforts sont en

cours, mais que les effets sont minimes dans la plupart des cas » (Wood et al. 2011 : 35). Une situation similaire est mentionnée dans l'enquête de 2011 dans le domaine du renforcement des capacités statistiques. La majorité des pays à faible revenu avaient développé une stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS) ou projetaient de le faire, mais la pérennité de ces accomplissements reste très préoccupante en raison de financements insuffisants et de la mauvaise qualité des stratégies, ainsi que de l'absence de diffusion et d'utilisation des statistiques améliorées par les décideurs politiques (OCDE 2011 : 88).

Le Rapport d'étape 2014 du Partenariat mondial (OCDE/PNUD 2014) n'apporte rien de nouveau à ce sujet. L'accent qu'il met sur les cadres de résultats n'est plus axé sur l'existence et la qualité des systèmes des pays en développement, mais sur leur utilisation par les partenaires de développement.

- Le rythme de progression dans la création et la mise en œuvre de cadres basés sur les résultats dans les pays en développement était largement insuffisant.
- Le degré de réalisation des objectifs en termes de cadres de résultats était le plus faible de tous les « systèmes nationaux », c'est-à-dire inférieur à celui des systèmes associés aux politiques de gestion des finances publiques, d'approvisionnement et de développement national.
- Sur les cinq principes de partenariat de la Déclaration de Paris, la gestion des résultats (et la responsabilité mutuelle) était celui qui avait le moins progressé.

Il est intéressant de noter qu'après avoir révélé que seul des progrès minimes avaient été réalisés dans la gestion des résultats depuis l'enquête de référence deux ans auparavant, les auteurs de l'enquête de 2008 expliquent que le problème est dû à des facteurs politiques. Ils soulignent que l'orientation sur les résultats est une « variable politique » et que le suivi des résultats ne peut réussir qu'en présence d'un solide leadership politique et d'un intérêt marqué des responsables politiques de haut niveau pour le suivi des informations. Trois ans plus tard, l'évaluation de 2011 émet une critique similaire, indiquant que « la concentration excessive sur les aspects techniques des cadres de la gestion axée sur les résultats et les indicateurs a dans la pratique éclipsé l'intention originale plus large du principe. » (Wood et al. 2011 : 53).

3.3 Les progrès réalisés par les PD en soutenant et utilisant des systèmes nationaux

Dès le départ, il a été demandé aux partenaires de développement d'aider de toute urgence les pays en développement à améliorer leurs systèmes statistiques et leurs systèmes de suivi et d'évaluation. À ce sujet, l'évaluation de 2008 indique que presque tous les PD « semblent sous une forme ou une autre apporter un soutien au renforcement des capacités (...) qui devrait renforcer la gestion axée sur les résultats, mais leurs efforts paraissent dispersés et souvent liés aux problèmes spécifiques ou domaines d'intervention des donneurs » (Wood et al. 2008 : 22). Dans le secteur du renforcement des capacités statistiques, il est indiqué que le soutien des partenaires de développement a augmenté tout en restant concentré sur un petit nombre de pays ou sur un petit nombre de PD. Les enquêtes ultérieures se sont abstenues d'émettre des jugements clairs au vu du manque d'éléments à disposition pour évaluer les performances réelles des partenaires de développement dans ces domaines.

Quant à l'utilisation des systèmes nationaux de S&E par les PD, le rapport de l'évaluation de 2008 contenait une description très nuancée des difficultés des PD à utiliser les systèmes de S&E des pays partenaires. Il observait que les PD qui s'appuient sur les cadres de suivi axés sur les résultats des pays partenaires sont l'exception et non la règle, et ajou-

taut que la plupart des pays ne disposent même pas de systèmes suffisamment robustes. Elle avait également montré que les PD devaient s'adresser à des forces politiques différentes en fonction des problèmes rencontrés, ce qui les obligeait à se tourner vers des unités parallèles. Les premiers retours d'information recueillis pour le rapport d'étape 2014 suggéraient plus de variation, les PD affichant différents niveaux d'utilisation, mais dans l'ensemble les résultats obtenus étaient peu concluants.

En résumé, la vision globale qui se dégage de ces études est celle d'accomplissements modestes dans la création, la mise en œuvre et l'utilisation (par les PD) de systèmes nationaux de S&E. Sachant que des efforts coordonnés ont été menés sur une période relativement longue, au cours de laquelle l'élaboration, le renforcement et l'utilisation de tels systèmes faisaient (et font encore) partie intégrante du modèle international dominant d'efficacité de l'aide, avec des engagements explicites pris par les pays en développement et par les PD, des structures institutionnelles de suivi (joint-ventures, équipes de projet, tables rondes thématiques), un suivi institutionnalisé avec indicateurs de progrès et programmes multidonneurs de renforcement des capacités, cette lenteur dans la progression offre ample matière à réflexion. En ce qui concerne le S&E de la décentralisation, qui présente des difficultés supplémentaires, il serait surprenant de constater un développement beaucoup plus dynamique.

3.4 La dimension locale de l'Agenda 2030

En Septembre 2015, l'Assemblée Générale de l'ONU a adopté l'Agenda 2030 et les objectifs du développement durable. Même si les références explicites au niveau local dans les ODD, et probablement également dans les futurs indicateurs des ODD, sont peu nombreuses, il est clair qu'une prise de conscience s'est faite au sujet non seulement de l'importance du niveau local dans la mise en œuvre et le suivi du futur agenda de développement mais d'avantage par rapport au suivi du progrès envers les objectifs et des cibles. Cette évolution est, en partie, due à l'expérience tirée du suivi des OMD, pour lequel l'absence de données désagrégées s'est révélée problématique.

Les gouvernements locaux auront un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre et la réalisation des ODD, parce que beaucoup de dépenses et d'investissements dans le développement durable sont dévolus à l'échelon sous-national et la plupart des services publics destinés aux pauvres sont délivrés également à ce niveau. La troisième Conférence internationale sur le financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba, article 34) a reconnu cela plus explicitement que jamais auparavant. Donc il sera également important de mesurer les progrès à ce niveau, en se basant sur des données désagrégées qui ne peuvent pas être recueillies uniquement par le biais d'enquêtes nationales.

Étant donné les ressources limitées disponibles à ce jour dans la plupart des pays pour de telles tâches statistiques à grande échelle aux niveaux sous-nationaux, un effort concerté devra être mené dans les années à venir pour développer et renforcer les capacités institutionnelles et humaines nécessaires et apporter les moyens financiers requis. Par conséquent, les efforts de développement et de mise en œuvre de l'Agenda 2030 sont considérés par beaucoup comme susceptibles de générer simultanément un élan mondial considérable en faveur de données plus ouvertes et de meilleure qualité. L'expression la plus forte trouvée pour désigner ce phénomène est l'appel à une « révolution des données » (IAEG 2014).

Le S&E de la décentralisation pourrait bénéficier d'un tel mouvement mondial, en particulier en ce qui concerne la mobilisation des ressources. Même si les tâches de S&E des ODD et de S&E de la décentralisation ne concordent pas entièrement, ils convergent autour d'une forte demande de données désagrégées et de renforcement des capacités au niveau local. Cependant un effort concerté de la communauté internationale relatif au S&E des ODD pourrait également poser des risques pour des systèmes nationaux de S&E naissants : des risques de duplication des mécanismes de collecte de données, de peser trop lourd sur des ressources humaines et financières déjà limitées et de nuire aux systèmes statistiques nationaux des pays partenaires, mais aussi

aux tentatives de consolidation du niveau local menées au sein de ces systèmes. Il reste à voir si le S&E des ODD sera pris en charge vigoureusement à des niveaux sous-nationaux, comme recommandé par de nombreux experts. Les conditions préalables les plus importantes seraient une véritable volonté politique à ce sujet et la persévérance à mettre et maintenir cette question sur l'agenda international.⁸

8 C'est, selon certaines sources, ce qui est arrivé au suivi des OMD.

4. Systèmes nationaux de S&E de la décentralisation – Besoins et réalisations

Pour de nombreuses personnes, le développement du S&E se réduit à ses aspects techniques. Il est pourtant de plus en plus reconnu que les dimensions organisationnelles et institutionnelles du S&E exercent souvent une influence plus grande et sont plus difficiles à organiser. La section suivante analyse les systèmes nationaux de S&E de la décentralisation sur la base de six aspects du S&E: (i) politique, (ii) indicateurs et données, (iii) institutionnalisation et coordination, (iv) capacité et financement, (v) implication d'acteurs non gouvernementaux et (vi) utilisation de produits de S&E. L'analyse est basée sur deux sessions de collecte de données primaires menées à l'été et à l'automne 2014 (voir les notes n° 1 et 2 ci-dessus), sur des documents politiques provenant de pays en développement et de PD, ainsi que sur des publications universitaires.

4.1 Politique

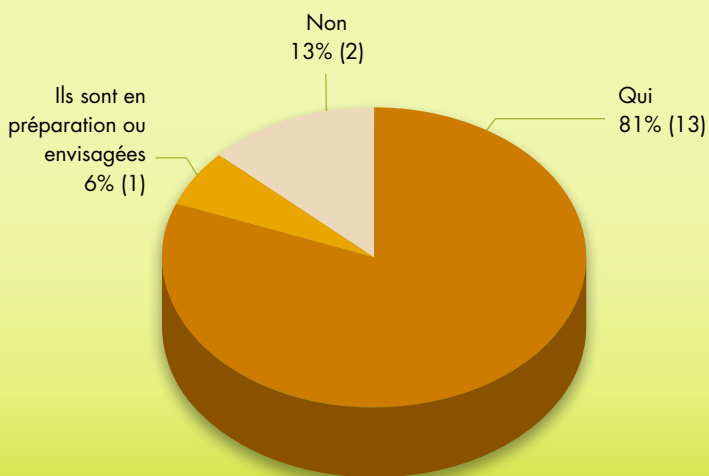
Comme tout système national de S&E, le S&E de la décentralisation doit être basé sur des politiques, des directives, des stratégies et autres orientations. Ces éléments définissent les normes, les règles et les standards du système, établissent ce qui doit être mesuré, suivi et évalué, pourquoi, comment, par qui et pour qui, et à quelle fréquence. Les efforts requis pour rendre le système fonctionnel, notamment dans le domaine du renforcement des capacités, doivent également être mentionnés.

Les pays inclus dans l'enquête ne disposent généralement pas de politiques complètes et valides destinées au S&E de la décentralisation ou de plans dédiés à la création d'un système de S&E de la réforme de décentralisation. Cela dit à l'exception du Burkina Faso qui a récemment élaboré un document de réflexion préliminaire sur l'instauration d'un système national de S&E de la décentralisation, assorti d'un autre document définissant des indicateurs de suivi (MATD 2014a, 2014b), ces deux documents étant actuellement en cours d'approbation. De même, un manuel sur le S&E de la décentralisation est en phase finale de préparation au Bénin.

Les politiques, stratégies et plans nationaux de mise en œuvre de la décentralisation pourraient constituer une autre source de recommandations sur le S&E. Étonnamment, on retrouve, parmi les pays étudiés, certains pays décentralisés dans lesquels, soit il n'existe pas de politique dédiée à la décentralisation, soit la préparation et l'adoption d'une nouvelle politique remplaçant une politique obsolète ont échoué. Le retour d'information des experts, selon lequel 81 % des pays couverts disposent d'une politique et/ou d'une stratégie nationale de décentralisation à laquelle il est possible d'associer un système de S&E (voir figure 1), semble donc légèrement exagéré.

Lorsqu'une politique de décentralisation existe, les références au S&E prennent différentes formes. La volonté d'élabo-

Figure 1 : Existe-t-il dans votre pays une politique nationale de décentralisation ou une stratégie de décentralisation à laquelle se réfère (ou : pourrait se référer) le SNSE?



rer un système de S&E est clairement mentionnée tout au long du document. Plusieurs politiques nomment même explicitement les institutions responsables, ainsi que certaines tâches clés qui devront être menées à bien pour créer le système. Certaines vont encore plus loin et donnent les grandes lignes des futurs indicateurs et mesures de performance, des calendriers d'élaboration des rapports, des éléments de la future structure institutionnelle du système ainsi que des activités à mener et des acteurs qui seront impliqués au niveau national, régional et local une fois que le système sera opérationnel. Donc, même si les références au S&E dans les politiques de décentralisa-

tion standard ne peuvent pas compenser l'absence de politique dédiée au S&E de la décentralisation, elles n'en parlent pas comme d'une simple formalité.

Les stratégies nationales de développement de la statistique (SNDS) donnent également une indication de l'intérêt porté aux besoins de S&E de réformes de décentralisation. Sur la base d'un accord international signé lors de la deuxième table ronde internationale sur la Gestion axée sur les résultats de développement en 2004 (Plan d'action de Marrakech pour la statistique), de nombreux pays, dont la majorité de ceux évoqués ici, ont adopté de tels documents pour orienter

le futur développement de leurs systèmes statistiques nationaux. Les difficultés et les besoins associés à un meilleur accompagnement et soutien des processus de décentralisation, notamment les demandes de nouvelles données, les contraintes de capacité, l'incohérence de la production statistique aux niveaux sous-nationaux, l'accès insuffisant aux résultats des enquêtes nationales, la nécessité de créer des cadres institutionnels adéquats et la présence d'institutions statistiques nationales aux niveaux sous-nationaux, ainsi que la nécessité fondamentale d'une meilleure coordination entre les niveaux et les secteurs, sont relativement bien représentés dans ces documents. Comme pour les politiques de décentralisation, les références varient dans les détails, mais les problèmes pertinents sont identifiés et les mesures à prendre pour améliorer la situation sont également mentionnées.

Enfin, deux des pays étudiés (le Burkina Faso et le Niger) disposent de stratégies de renforcement des capacités dédiées pour les acteurs de la décentralisation. Il est surprenant de constater que les besoins de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation dans le domaine du S&E soient majoritairement négligés.

4.2 Indicateurs et données

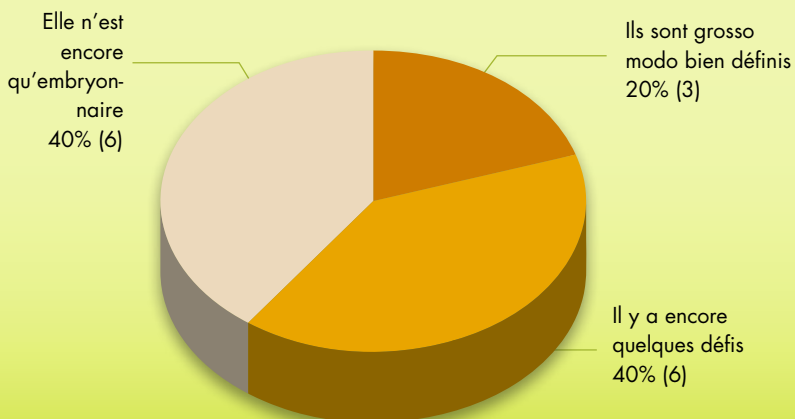
Les indicateurs et la collecte de données font généralement partie des aspects les plus développés des systèmes de

S&E. Dans une certaine mesure, cela est également le cas pour les systèmes de S&E de réformes de la décentralisation. Toutefois, les pays sont confrontés à des enjeux considérables. La mise en œuvre de la décentralisation couvre de multiples réformes politiques, administratives et fiscales qui impliquent plusieurs niveaux et de nombreux acteurs. L'évaluation des progrès et des performances doit donc avoir un rayon d'action très large. Les indicateurs de suivi du niveau stratégique ou d'impact sont souvent composites, dépassant les missions d'un seul ministère ou structure.

Les producteurs de données sont nombreux – bureaux nationaux des statistiques, services déconcentrés et autorités locales qui génèrent des données en tant que produit dérivé de leurs opérations générales, mais aussi acteurs de la société civile et partenaires de développement – tout comme les utilisateurs de données dont les besoins d'information varient. L'accent est mis sur les données désagrégées liées aux unités de responsabilité sous-nationales, mais l'agrégation des données en informations régionales et nationales est également nécessaire.

Une bonne partie des efforts de S&E des pays partenaires et du soutien des PD est consacrée à la définition et à la compilation d'indicateurs. Même si ceux-ci constituent une composante essentielle de tout système de S&E, un danger persiste : il est facile de se perdre dans les multiples listes d'indicateurs existantes en

Figure 2 : Quant à la définition des domaines d'observation et des indicateurs dans votre pays ...



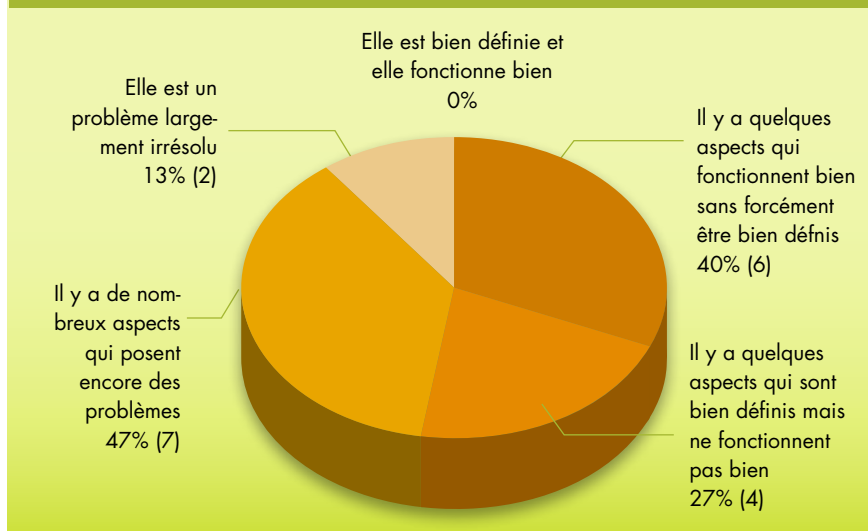
raison du nombre important de domaines à couvrir. Par conséquent, la netteté des définitions des champs d'observation et d'indicateurs est une question clé.

A cet égard, il existe de grandes variations entre les pays. Pour certains des pays inclus dans l'enquête, les experts interrogés constatent la présence d'indicateurs bien avancés, tandis que pour d'autres, ils n'aperçoivent qu'un début d'élaboration (voir figure 2). Les pays ont ainsi besoin d'une approche ciblée qui donne la priorité aux domaines d'observation particulièrement importants pour le travail de S&E du pays et qui attribue ensuite un nombre limité d'indicateurs

à chacun de ces différents domaines. Quand les domaines d'observation sont sélectionnés et les indicateurs sont attribués, il est en outre important de tenir compte des intérêts et des besoins d'information de toutes les parties prenantes concernées aux différents niveaux.

Avec des indicateurs de bonne qualité, il est généralement possible d'orienter le processus de collecte de données. C'est notamment le cas lorsque les indicateurs sont liés dès le début à des sources de données pertinentes et lorsqu'ils sont basés sur une bonne compréhension des données disponibles et des mesures à mettre en œuvre pour récupérer le reste

Figure 3 : Quant à la collecte des données dans votre pays ...



des données nécessaires pour mesurer l'indicateur.⁹ Lorsque les indicateurs n'ont pas cette qualité ou sont inexistant, et lorsque le pays ne possède aucune autre règle ou norme à ce sujet, la collecte de données peut se transformer facilement en un exercice sans but. L'enquête confirme cette hypothèse : aucun expert ne considère la clarté de la définition des données à recueillir et le fonctionnement du processus de collecte, pris ensemble, favorablement (voir figure 3). Dans environ la moitié des pays, un de ces deux éléments au moins obtient une évaluation

positive, alors que dans les autres pays les deux aspects sont considérés comme très problématiques.

De fait, la pratique de la collecte de données n'est généralement pas conforme aux normes statistiques nationales et internationales. Une bonne partie des outils de collecte nécessaires sont pourtant disponibles dans les pays partenaires, et même de plus en plus ces dernières années, mais ils ne sont pas utilisés spécifiquement pour le S&E de la décentralisation. L'élément qui cause le plus de difficultés est généralement le rapprochement systématique de différentes sources de données (Hutchinson/LaFond 2004 :

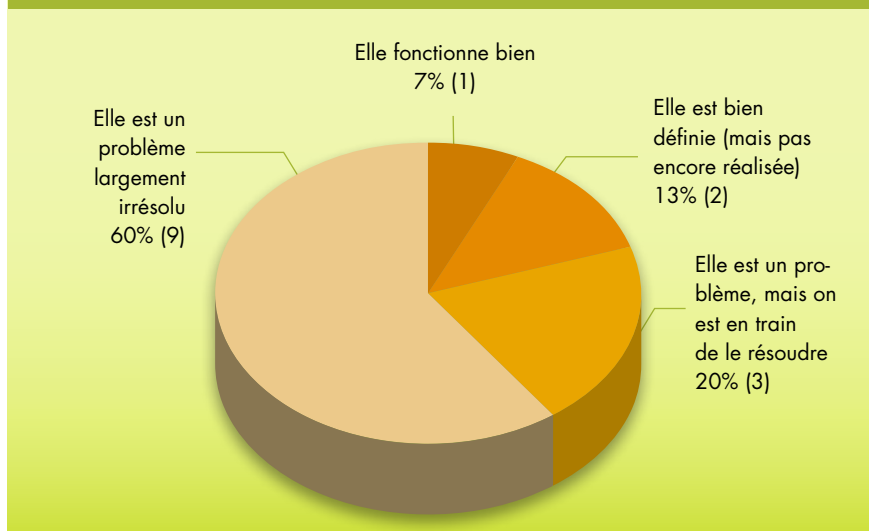
9 A titre exemplaire : MATD (2014b).

53). La collecte de données est composée d'un certain nombre d'activités, mais celles-ci manquent souvent de constance et se limitent parfois à des exercices pilote très localisés. Les données statistiques existantes provenant des grandes enquêtes nationales ne sont généralement pas désagrégées au niveau territorial et la qualité des dossiers administratifs des ministères nationaux et de leurs structures déconcentrées, qui constituent une source de données importantes, reste souvent douteuse. Les efforts de collecte de données menés au niveau local se limitent trop souvent à des activités qui servent les intérêts des autorités nationales. Les pays se retrouvent avec une prolifération

d'initiatives de collecte de données non coordonnées et sporadiques qui finissent par produire des informations incohérentes. Dans ces circonstances, la qualité, la couverture, la représentativité, l'actualité et la fiabilité des données sont mises à mal, même si certains signes tendent à montrer une amélioration de la qualité des données dans quelques pays.

Le lien entre collecte et traitement des données est particulièrement faible. Comme dans de nombreux systèmes nationaux de S&E d'ordre général et comme pour des systèmes sectoriels du VIH/SIDA, de la santé et de l'agriculture (Anderson et al. 2015 : 12), les systèmes naissants

Figure 4 : Quant à la traitement et analyse des données dans votre pays ...



de S&E de réformes de décentralisation ne précise généralement aucune règle ou norme d'agrégation des données et aucun processus pour la vérification des données. En pratique, une bonne partie des données actuellement disponibles et réparties dans diverses bases de données ne sont pas analysées ou traitées d'une quelconque manière. Où les exercices de suivi et les sources de données chevauchent, c'est rarement utilisé pour faire un recoupement ou une triangulation. Par conséquent, les perceptions même très légèrement positives (« bien défini, mais pas encore mis en œuvre ») sont plutôt rares dans ce domaine parmi les experts interrogés. Pour neuf pays sur quinze, ce secteur apparaît comme un « problème largement non résolu » (voir figure 4).¹⁰

4.3 Institutionnalisation et coordination

Le plus souvent, ce sont les dimensions organisationnelles et institutionnelles, plus que les aspects techniques, du S&E qui constituent le talon d'Achille des systèmes de S&E des pays partenaires (Holvoet/Inberg 2015 : 139). Un élément crucial à ce sujet concerne la mise en place d'une structure institutionnelle appro-

priée apportant soutien, vue d'ensemble et coordination à la multitude d'acteurs impliqués dans la collecte de données, l'élaboration des rapports, les analyses, le retour d'information et l'utilisation des conclusions du S&E. Dans le S&E de la décentralisation, les mécanismes institutionnels et les mécanismes de coordination sont particulièrement importants, car ils impliquent par définition, le niveau national et le niveau local mais aussi des niveaux intermédiaires (régional, district, etc.).

Quel que soit le pays, l'organisation institutionnelle d'un système de S&E est composée d'unités organisationnelles, de mécanismes et d'interactions entre ces deux éléments. Elle permet de développer le système et de le rendre fonctionnel, mais aussi de mener à bien ou de gérer des exercices de S&E. Idéalement, une figure clé du plus haut niveau du gouvernement (chef d'État ou premier ministre) prend une position dominante en tant que défenseur du S&E. Les tâches d'orientation politique, de supervision centrale et de pilotage politique du système de S&E au niveau gouvernemental sont généralement attribuées à un organe disposant d'une autorité transversale comme le ministère des Finances ou le ministère de

10 L'étape de traitement des données consiste à transformer des données brutes en informations utiles et compréhensibles pour les utilisateurs. Elle comprend (i) validation = vérifier que les données fournies sont propres, correctes et utiles ; (ii) tri = organiser les données en séquences et/ou en différents groupes ; (iii) résumé = regrouper les données détaillées sous la forme de grands thèmes ; (iv) agrégation = combiner de multiples données ; (v) analyse = inspecter, nettoyer, transformer et modéliser les données dans le but de découvrir des informations utiles ; (vi) élaboration de rapports = établir une liste détaillée ou un résumé des données ou des informations calculées ; (vii) classification = séparer les données en différentes catégories.

la Planification. Sous sa direction, les ministères individuels (sectoriels) sont censés organiser et guider le S&E dans leurs secteurs de responsabilité respectifs. Un comité de haut niveau pour le S&E, installé au sein de l'agence centrale ou conçu sous la forme d'un organe interministériel, vient souvent se rajouter pour garantir la continuité du processus au quotidien. Il doit disposer des compétences techniques requises, notamment en termes de coordination des partenariats avec les acteurs externes prêts à soutenir les efforts de S&E du pays.

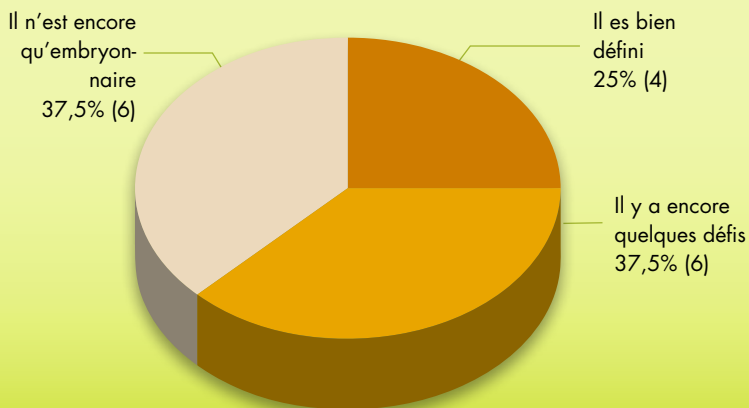
Les bureaux nationaux des statistiques sont d'importants fournisseurs de données, mais aussi d'expertise pour la collecte, le traitement, l'analyse et le stockage des données. Les institutions de contrôle nationales effectuent leurs propres audits de performance, mais peuvent également se charger de garantir la qualité, l'objectivité, la crédibilité et la rigueur des données et des informations produites par le système de S&E. Les universités et les écoles d'administration publique jouent un rôle clé pour promouvoir la compréhension du S&E et pour l'enseigner dans le cadre de formations formelles. Dans la société, les ONG, les groupes de réflexion et les médias peuvent jouer un rôle important dans le S&E des performances gouvernementales et en tant que producteurs et fournisseurs d'informations de S&E. De même, lorsque des services privés sont concernés, le secteur privé peut jouer de multiples rôles, notamment celui de fournisseur de don-

nées ou d'objet pour les activités de S&E. Enfin, les associations nationales d'évaluation se développent, tant en quantité qu'en nombre d'adhérents. En tant que communautés de pratique elles peuvent influencer sur la qualité du travail de S&E.

Dans les systèmes de S&E de la décentralisation, la configuration de base des acteurs est relativement similaire, mais elle comporte quelques spécificités. Tout d'abord, les institutions responsables du S&E de la décentralisation au niveau national sont, bien sûr, le ministère en charge de la décentralisation et le ministère des finances (en raison de ses responsabilités concernant la mise en œuvre de la décentralisation fiscale), parfois d'autres ministères, ainsi que (souvent) un organe interministériel, un comité ou une conférence sur la décentralisation disposant de fonctions de coordination et d'orientation technique vis-à-vis du travail de S&E. Il existe en outre des acteurs non gouvernementaux spécialisés dans la décentralisation qui opèrent au niveau national, notamment des associations nationales de collectivités locales.

Deuxièmement, la liste des acteurs concernés est plus longue puisque la décentralisation nécessite, par définition, l'inclusion d'acteurs et de niveaux sous-nationaux. D'où l'implication impérative de véritables acteurs sous-nationaux dans le S&E: organes mandatés de diriger les activités de S&E au niveau régional et local, élus locaux (maires, conseillers) et administration locale, ainsi que – dans les systèmes

Figure 5 : Quant au cadre institutionnel du SNSE (structures, acteurs etc.) dans votre pays ...



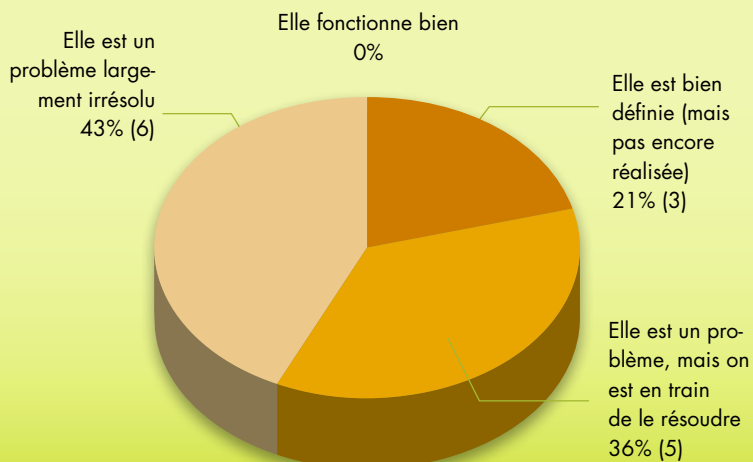
fortement déconcentrés – administrations et préfets départementaux, agences de développement et conseils régionaux, et services techniques déconcentrés du gouvernement central.

Troisièmement, en fonction de la taille du pays et de la maturité du processus de décentralisation, les entités décentralisées d'institutions nationales, telles que les branches sous-nationales des bureaux nationaux des statistiques (chargées de tâches supplémentaires dans les systèmes de S&E décentralisés, notamment au niveau de la formation et de l'assurance qualité) et les écoles d'administration, peuvent jouer un rôle. Enfin et surtout, il

existe une demande en vue de la création d'organes chargés de faire le lien et de coordonner le S&E entre les différents niveaux: points focaux et unités de S&E dédiées aux différents niveaux.

Le développement et la mise en œuvre d'une telle organisation institutionnelle viable pour le S&E de la décentralisation et la mise en place de la coordination nécessaire continuent à poser de sérieux problèmes à la majorité des pays. Le ministère en charge de la décentralisation est souvent trop faible politiquement (et parfois aussi techniquement) de prendre une position de premier plan et de coordonner efficacement l'effort de S&E. Ceci

Figure 6 : Quant à l'inclusion des systèmes et données sectorielles dans votre pays ...



est une des raisons pour lesquelles tant d'efforts restent, à ce jour, confinés au niveau conceptuel, et sont peu ou pas mis en œuvre. Ainsi, seul un petit nombre des experts interrogés ont décrit le cadre institutionnel du S&E de la décentralisation de leur pays comme bien défini (voir figure 5). Ce groupe est nettement moins nombreux que ceux qui considèrent que cette organisation est « au mieux à ses balbutiements » ou qui prennent une position intermédiaire ou reconnaissent quelques progrès mais encore de nombreuses difficultés.

Le lien avec les activités de S&E sectoriel constitue un problème récurrent. Bien

qu'il s'agisse d'une réforme intersectorielle, les principaux résultats de la décentralisation doivent se manifester au niveau sectoriel, particulièrement par l'amélioration des services publics dans des domaines tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement. Le S&E de la décentralisation doit donc agir en interaction étroite avec les politiques sectorielles, leurs réformes et leur S&E, ainsi qu'avec les programmes et les projets qui appuient ces secteurs. Ceci s'applique à tous les secteurs pour lesquels certaines compétences et ressources sont transférées à des niveaux de gouvernement inférieurs.

Les réformes associées et complémentaires menées au niveau du service public et de la gestion des finances publiques doivent également être prises en compte. L'absence de liens et de cohérence avec les réformes sectorielles est une faille fréquente de la décentralisation dans les pays en développement. Elle se manifeste également dans le système de S&E. Aucun pays n'affiche de liens opérationnels entre le système de S&E de la décentralisation – ou plutôt les éléments existants d'un système potentiel – et les données et systèmes de S&E sectoriels. Pour la plupart des pays étudiés, ces liens sont considérés comme problématiques, c'est-à-dire qu'ils s'affichent sous la forme d'un problème non résolu ou d'un problème en cours d'évaluation (voir figure 6). Seuls trois pays offrent des perceptions plus positives (« bien défini, mais pas encore mis en œuvre »).

4.4 Capacités et financement

L'élaboration, la mise en œuvre et la gestion d'un système national de S&E exige que de multiples acteurs et parties prenantes disposent de capacités bien précises, notamment de capacités techniques (analytiques, statistiques, etc.), institutionnelles et managériales. Le renforcement des capacités nécessaires aux activités de S&E dans les structures des pays partenaires est un des principaux enjeux de l'institutionnalisation des systèmes de S&E. Lorsqu'il s'agit d'embaucher du personnel qualifié, cet enjeu est

étroitement lié à la question du financement, qui constitue un problème à lui seul.

4.4.1 Capacités

Les capacités ne sont pas un simple ingrédient parmi tant d'autres du système national de S&E. Elles sont d'une importance primordiale pour le système dans son ensemble et jouent un rôle décisif dans l'absence ou la présence de chacun des éléments qui composent le système et sa qualité. Les besoins de capacités du S&E vont bien au-delà des statistiques et de l'analyse de données.

Il ne suffit pas de créer des capacités techniques hautement qualifiées pour la collecte et l'agrégation de données – qui sont les capacités les plus basiques nécessaires à un système de S&E fonctionnel – et pour des aspects plus sophistiqués comme la vérification des données et la mise en place de systèmes de S&E informatiques, et de croire que les institutions et le système dans son ensemble vont gagner en efficacité. Le système a également besoin de capacités de coordination et – que ce soit de la part des institutions gouvernementales ou d'autres parties prenantes – de la capacité de demander et d'utiliser les informations de S&E. Pour cela, il faut définir clairement où et comment les informations de S&E pourront et devront être utilisées (planification, formulation de politiques ou de programmes, processus décisionnel, budgétisation, etc.), et être capable d'incorporer les informations de S&E dans les affaires courantes. Il est donc impor-

tant que non seulement les experts techniques du S&E, mais aussi le personnel non technique (directeurs de programme, mais aussi activistes d'organisations de la société civile, etc.), aient une compréhension adéquate des questions et des dispositifs de S&E. Toute insuffisance de ces capacités est un obstacle majeur à la réalisation de progrès substantiels dans la mise en place des systèmes nationaux de S&E.

De nombreux pays partenaires sont également confrontés à de multiples pénuries de capacités, et le S&E ne fait pas exception à la règle (Anderson et al. 2015 : 11). Pratiquement tous les pays étudiés sont ainsi confrontés à des contraintes majeures en termes de capacités, à la fois dans le domaine du S&E et dans le domaine de la décentralisation, et par conséquent aussi à l'intersection des deux. La pénurie est particulièrement marquée aux niveaux décentralisés, où les acteurs ne disposent pas des ressources et de l'autorité nécessaires pour prendre eux-mêmes les mesures correctives requises, mais aussi au niveau des capacités d'évaluation sachant que les personnes chargées du suivi ont généralement tendance à supprimer purement et simplement l'évaluation (Holvoet/Inberg 2015 : 137). Il existe malgré tout dans de nombreux pays, même les plus pauvres, des « poches » d'expertise du S&E qui manquent souvent de reconnaissance. Cette expertise doit être nourrie, utilisée et diffusée de manière plus systématique..

4.4.2 Financement

La mise en place et la gestion d'un système national de S&E nécessitent un engagement à long terme et des investissements financiers considérables et durables dès le départ, avant que des bénéficiaires puissent en être retirés à grande échelle. Les pays en développement éludent généralement les dépenses importantes liées au S&E, notamment leurs bureaux nationaux des statistiques, que ce soit pour des raisons de contraintes financières, d'absence de volonté de mettre en place une approche systématique du S&E ou de la présence de partenaires de développement internationaux prêts à prendre en charge la majeure partie des coûts.

De fait, le recours aux injections de financements de PD est souvent la seule manière de démarrer un travail solide sur le S&E et, dans de nombreux pays, pratiquement toutes les activités de collecte de données sont financées en majeure partie par des sources externes (Glassman/Ezeh 2014). Mais tout cela a un prix. En effet, le recours à des aides extérieures crée une dépendance vis-à-vis des partenaires du développement, freine l'appropriation par le pays et risque de conduire au développement d'initiatives et d'outils de S&E fragmentés qui, pris individuellement, ne sont pas pérennes et qui ne forment pas un tout suffisamment cohérent, d'où un gaspillage des ressources.

Cette description générale de la situation des systèmes nationaux de S&E

s'applique également aux systèmes de S&E de la décentralisation. Le manque de financements limite fortement les perspectives d'améliorations substantielles.

4.5 Implication d'acteurs non gouvernementaux

Il est généralement considéré comme essentiel que les systèmes nationaux de S&E soient assortis d'un mécanisme fonctionnel d'offre et de demande de S&E en dehors des structures gouvernementales, particulièrement pour les objectifs clés que sont l'apprentissage et la redevabilité. Les acteurs non gouvernementaux du S&E peuvent être des organisations ou autres institutions de la société civile, ainsi que des PD. En outre, il existe un potentiel pour mobiliser le secteur privé en matière de S&E de la décentralisation qui est encore largement négligé.

4.5.1 Rôle de la société civile

Dans le domaine sociétal, les ONG, les institutions universitaires et les médias peuvent jouer un rôle important dans le S&E, que ce soit en tant que demandeurs de S&E, participants actifs à l'élaboration des politiques et des directives de S&E, observateurs des performances gouvernementales ou producteurs et fournisseurs d'informations de S&E. Une société civile dynamique qui réclame et défend les valeurs et l'éthique associées à la réussite d'un système de S&E, c'est-à-dire la transparence, l'objectivité, la responsabilité et la bonne gouvernance, est une composante essentielle de la mise en place d'un

environnement favorable. Elle peut mettre la pression sur les administrations en exigeant qu'elles rendent publiquement des comptes et qu'elles s'expliquent sur leurs performances. Le S&E devient ainsi un moyen d'amplifier la voix de la société civile et de ses organisations. Les activités permettant de produire et de fournir des informations de S&E sont multiples et peuvent notamment comprendre des approches participatives telles que le suivi à base communautaire (GIZ 2014b) et des initiatives telles que les fiches d'évaluation à remplir par le public ou des évaluations détaillées demandées aux universités par les administrations.

Dans les pays étudiés, les institutions de la société civile ne semblent jouer aucun rôle substantiel dans le S&E de la décentralisation. Elles ne sont que peu ou pas impliquées dans la demande d'une plus grande efficacité de S&E de la décentralisation et ne participent pas à la collecte de données. Sans compter que ni les politiques de décentralisation ni le projet de plan de S&E de la décentralisation du Burkina Faso ne semblent prêts à attribuer un rôle important à la société civile dans le S&E. Cette quasi-absence pourrait notamment être due au fait que la décentralisation est essentiellement une réforme d'État (et très centrée sur l'État) à laquelle les organisations de la société civile ont du mal à s'associer, particulièrement tant que cette réforme reste immature et qu'elle n'est pas ancrée au niveau de la société.

4.5.2. Rôle du secteur privé

Dans les domaines de la prestation de services qui sont décentralisés, il y a un potentiel de coopération sur le S&E avec le secteur privé (et les entreprises parapubliques), p. ex. fournisseurs commerciaux et d'autres parties prenantes du secteur privé, en particulier au niveau local. Eux aussi s'appuient sur le S&E, ils rassemblent leurs propres données (en particulier les données de base), et ils mènent leurs propres évaluations dans leurs secteurs de services respectifs. Bien que rarement pratiquée jusqu'ici, le potentiel d'une coopération gagnant-gagnant avec le secteur privé vaut la peine d'être exploré dans l'avenir, notamment compte tenu des contraintes de ressources financières et humaines qui limitent tant d'efforts publics de S&E. Quelques enquêtes pourraient être menées conjointement, les données et les dépenses pourraient être partagées.

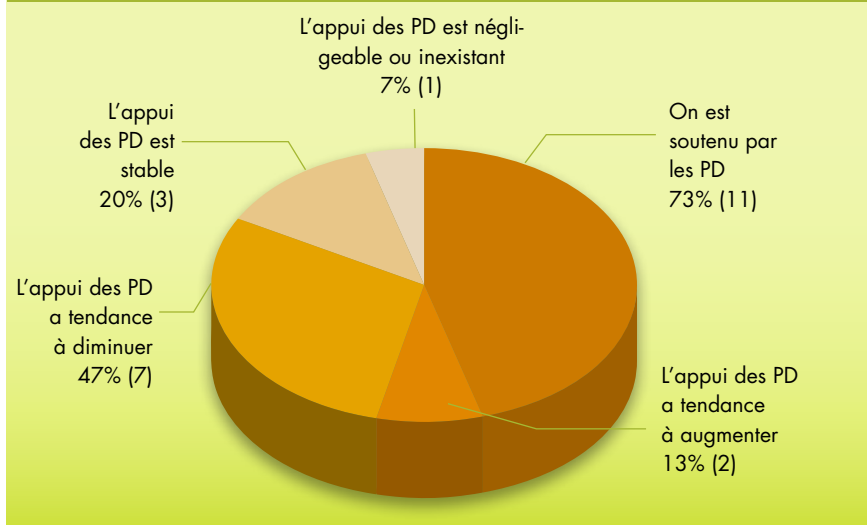
4.5.3 Rôle des partenaires de développement

Les PD ont souvent beaucoup d'influence sur l'élaboration des systèmes nationaux de S&E. De nombreux pays reçoivent de soutien technique et financier considérable, qui peut prendre la forme d'initiatives et de projets parcellaires, de conseils et de financements pour des événements individuels, de formations, d'études, de contributions financières à des programmes multi-donateurs à grande échelle ou de fonds spéciaux, par exemple pour le renforcement des capacités statistiques.

Cette assistance peut être une bénédiction ou une malédiction. Elle est souvent cruciale pour démarrer un effort résolu de S&E, mais il arrive aussi fréquemment qu'elle soit fragmentée, sporadique et incohérente en termes de niveaux d'intervention, de modalités et de régions ciblées. Des systèmes parallèles de S&E sont mises en place par les PD différents, souvent mesurant les mêmes situations. Ainsi non seulement les coûts des programmes et projets sont augmentés mais également les efforts et les systèmes nationaux sont corrompus. La multitude de philosophies de S&E, de modalités d'aide, de niveaux administratifs ciblés et d'exigences en matière de rapports peut entraver toute tentative d'harmonisation, même s'il existe également des exemples de coordination accrue entre les PD dans le S&E de la décentralisation. Et, si l'assistance des PD n'est généralement pas suffisamment en phase avec les besoins des pays partenaires, ces insuffisamment précise besoins ainsi que les stratégies et les processus de planification des pays sont eux-mêmes souvent insuffisamment précisés et incohérents.

Les cas d'absence ou quasi-absence de soutien de la part des PD sont rares. Pourtant, les descriptions des pratiques des PD présentées par les experts interrogés sont à multiples facettes. Alors que, dans certains cas, les experts expliquent que les progrès réalisés dans le S&E de la décentralisation concernent presque exclusivement des régions bénéficiant du soutien de PD, dans d'autres cas, ce soutien est largement critiqué et considéré comme

Figure 7 : Quant à l'appui et l'accompagnement des PD dans votre pays ...



volatile et erratique. Étonnamment, la tendance semble aller à la baisse en ce qui concerne l'aide apportée par les PD aux efforts de S&E de la décentralisation des pays partenaires, puisque les cas de diminution de l'aide sont plus fréquents que les cas d'augmentation (voir figure 7).

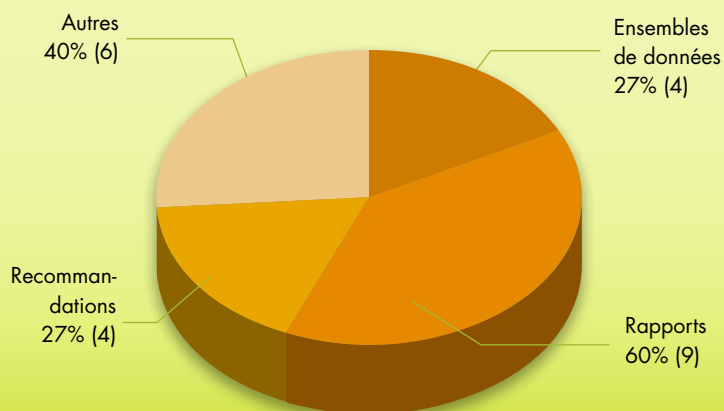
4.6 Utilisation des produits de S&E

Pour mesurer la réussite d'un système national de S&E, la première chose à faire consiste à évaluer dans quelle mesure les informations du S&E sont utilisées pour améliorer les performances en matière d'apprentissage et de reddition de

comptes. Sur le terrain, toutefois, rien ne semble indiquer que les résultats du S&E sont utilisés de manière systématique, particulièrement au niveau local.

Ceci est lié au nombre restreint de produits de S&E de la décentralisation élaborés à ce jour. En raison d'un manque de capacités, de l'absence de financements et d'une variété d'obstacles qui nuisent à l'efficacité de la collecte et du traitement des données, il n'existe pratiquement aucune production périodique fiable de résultats du S&E sur les progrès accomplis et sur l'évolution du processus de décentralisation en cours. Dans quatre des pays étudiés, le travail de S&E de la décen-

Figure 8 : Quelles sont les résultats tangibles produits jusqu'ici par le SNSE ou par les éléments de S&E existants dans votre pays



tralisation n'est pas suffisamment avancé pour permettre la publication d'éléments concrets (voir figure 8).

Il existe par contre fréquemment quelques résultats statistiques, qui ne sont pas spécifiquement axés sur la décentralisation, mais qui sont néanmoins pertinents dans ce contexte. Par exemple, les annuaires statistiques régionaux, les analyses budgétaires locales ou les études sur les profils de pauvreté des municipalités contiennent des données (provenant de sources sous-nationales) sur les prestations de services dans des secteurs décentralisés tels que l'éducation et la santé. En ce qui concerne plus spécifiquement la

décentralisation, on trouve dans certains pays quelques études éparses, parfois de nature exploratoire, des évaluations des performances des autorités locales et des rapports sur les progrès accomplis, par exemple sous la forme d'évaluations à mi-parcours des politiques de décentralisation. Leurs conclusions et recommandations peuvent généralement être présentées aux autorités compétentes.

Mais cela ne signifie pas automatiquement qu'elles sont utilisées pour orienter le processus de décentralisation, reconsidérer les approches actuelles ou mettre en œuvre les ajustements nécessaires. Les consultations entre les producteurs et les

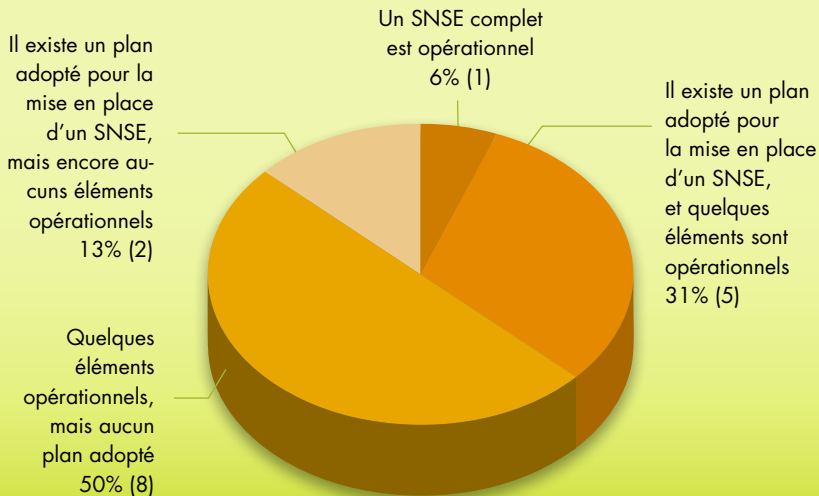
utilisateurs potentiels des données du S&E sont souvent insuffisantes, et il y a peu de directives sur la façon dont les ministères et les administrations sont censés mettre en œuvre. Il arrive même que les rapports et leurs conclusions et recommandations ne soient pas du tout pris en compte.

4.7 Résumé de la situation actuelle

En résumé, la situation actuelle des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation combine, d'une part, un mélange d'efforts considérables apportant quelques résultats et, d'autre part, des insuffisances majeures. Pour commencer par le positif, tous les pays en cours de

décentralisation étudiés sont conscients qu'ils ont besoin d'un système de S&E fonctionnel. Partout, il y a quelques éléments : l'intention, officiellement déclarée et documentée, de créer un système de S&E, des études préparatoires, des éléments de S&E fragmentés susceptibles d'être intégrés à un futur système, des « poches » d'expertise du S&E, des amorces de réseaux, et parfois une unité de S&E dans un ministère au niveau national ou une « cellule » de S&E aux niveaux sous-nationaux. Donc globalement les pays semblent s'être mis en marche, même s'ils affichent des degrés variables d'avancement et de vitesse de progression.

Figure 9 : Quel est l'état de la mise en place d'un SNSE dans votre pays?



Ce qui est étonnant, toutefois, c'est la quantité d'efforts qui restent confinés à l'état de plans et de concepts. Il y a beaucoup plus sur le papier que dans la pratique. De plus, il existe un gros déséquilibre en termes d'action pratique : les activités de collecte et de traitement des données sont relativement nombreuses, mais les produits présentables sont rares et les cas d'utilisation des résultats du S&E encore plus rares. Les pays semblent avoir beaucoup de mal à passer du concept à la mise en œuvre, puis à s'engager dans des activités liées aux données.

En résumé, aucun système national complet de S&E de la décentralisation n'est encore pleinement opérationnel (voir figure 9). Aucun des pays étudiés n'est équipé d'un système fonctionnel se rapprochant des modèles généralement décrits dans les manuels et les documents d'orientation, ce qui, au passage, donne une bonne indication sur la provenance de ces modèles.

5. Perspectives d'avenir

Personne ne nie qu'il soit absolument indispensable de continuer à améliorer l'évaluation des résultats, des réalisations et des impacts de la décentralisation, sans oublier l'aide associée. Il apparaît, toutefois, que les pays partenaires qui tentent de créer leurs propres systèmes de S&E de la décentralisation et les PD qui souhaitent les aider sont confrontés à de nombreux obstacles. Conséquence, les progrès ont été relativement modestes et lents. Les initiatives parcellaires sont nombreuses, mais il existe peu d'exemples d'éléments et d'activités de S&E volontairement interconnectés, gérés par le pays partenaire et par les autorités publiques compétentes, malgré les efforts considérables investis ces dernières années.

Le décalage entre les efforts entrepris et les progrès réalisés suggère que la méthode utilisée n'est peut-être pas adaptée et que les progrès risquent de continuer à stagner. La suite de ce document va donc présenter une nouvelle orientation pour la mise en place de systèmes de S&E de la décentralisation et du soutien associé de la part des PD. Deux propositions sortent du lot : les exigences et les attentes vis-à-vis de ses systèmes doivent être revues à la baisse afin de rapprocher le S&E des réalités du pays, et l'accent doit être mis sur l'économie politique du S&E de la décentralisation.

5.1 Se contenter d'une qualité de systèmes nationaux de S&E « assez bonne »

Tout comme les réformes de décentralisation, les systèmes de S&E idéaux nécessaires pour les soutenir sont complexes. Toutefois, au vu de l'expérience acquise et du fait que la plupart des pays industrialisés ont eux-mêmes du mal à trouver des solutions satisfaisantes pour la mise en place de systèmes nationaux de S&E, le problème consiste à trouver des systèmes de S&E de la décentralisation pouvant être élaborés et mis en œuvre dans les pays en développement sans tomber dans le piège d'une ambition ou d'une complexité technique excessive. Comme cela a été le cas pour le débat sur une qualité de «gouvernance assez bonne» lancée il y a 10 ans (Grindle 2004, 2007), il est temps de remettre en question la longueur et la complexité de l'agenda sur les «systèmes nationaux de S&E». En effet, il est totalement inutile (ou impossible) de s'attaquer d'un seul coup à tous les déficits d'un pays en matière de S&E, sachant que le renforcement des institutions et des capacités nécessite du temps. L'expression «systèmes nationaux de S&E de la décentralisation satisfaisants» a pour but d'axer la réflexion sur les exigences minimales requises pour aboutir à de plus amples progrès dans ce domaine.

Ce qui suit sont dix principes axés sur l'action que les PD devraient utiliser et

promouvoir lorsqu'ils soutiennent les efforts de S&E de la décentralisation de pays partenaires.

1. Reconnaître que l'amélioration des systèmes nationaux de S&E a ses limites et se donner le temps nécessaire pour surmonter les obstacles. – Leur construction et mise en œuvre est confronté à de nombreux défis et lacunes qui ont tendance à se renforcer mutuellement. Dans le cas du S&E de la décentralisation, ces défis sont particulièrement exigeants. Les ressources (temps, ressources humaines, ressources financières) nécessaires à leur élimination sont limitées. Deux choses sont essentielles : tout d'abord, utiliser une approche délibérément limitée, axée sur les secteurs dont la progression devrait avoir un impact majeur. Ensuite, adopter un rythme de développement des infrastructures de S&E laissant suffisamment de temps pour surmonter les nombreux obstacles techniques. Même avec une volonté politique suffisante et des engagements sérieux en matière d'investissements dans le développement du S&E, surmonter les obstacles techniques nécessite parfois un processus long et progressif pour réussir à mettre en place et à développer des systèmes de données crédibles, à former des spécialistes du S&E et à apprendre aux cadres du système comment et où les informations de S&E seront utilisées. Ce processus fonctionne d'autant mieux que les acteurs
2. Prendre la question du coût très au sérieux. – La création et la gestion d'un système national de S&E coûtent de l'argent et nécessitent des investissements considérables et durables. Dans le même temps, la majorité des pays partenaires ont de faibles capacités économiques et financières, et les dépenses de S&E doivent être en phase avec les résultats souhaités et attendus. Il est donc indispensable d'inclure l'aspect financier dans toute réflexion relative à l'organisation du S&E et à ses priorités. C'est encore plus le cas lorsque la majeure partie du coût du S&E est prise en charge par des PD, un rôle que les pays partenaires devront ensuite assumer.
3. Prendre le problème de la pérennité très au sérieux. – Le monde est plein de projets et d'investissements qui échouent parce qu'ils sont surdimensionnés ou qu'ils ne sont pas en phase avec le contexte pour lequel ils ont été conçus. Ceci s'applique non seulement aux usines improductives ou aux immeubles et infrastructure inutilisés, mais également à la conceptualisation et à l'organisation de processus dans l'administration publique, notamment le S&E. La viabilité financière doit être prise en compte (voir ci-dessus), mais elle n'est pas la seule. Par exemple, les

outils de S&E faciles à comprendre et à appliquer par des acteurs aux antécédents éducatifs et professionnels variés – y compris des acteurs et parties prenantes au niveau local – se prêtent mieux à une utilisation durable que les outils complexes (Loquai/Le Bay 2007: 13).

4. Capitaliser sur, rationaliser et améliorer les éléments de S&E déjà présents. – Comme le souligne Mackay (2007: 50, 57), il est très rare qu'un pays qui décide de créer un système de S&E part de rien. Même les pays les plus pauvres possèdent quelques éléments de S&E parcellaires, susceptibles d'être intégrés dans un futur système, par exemple, une série d'indicateurs de performance, quelques évaluations ou études d'exploration, ou des « poches » d'expertise du S&E et de familiarité avec certains outils. Le problème vient davantage de la mauvaise qualité et de la couverture partielle des informations, ainsi que de leur importante sous-utilisation. Par conséquent, le défi auquel ces pays sont confrontés ne concerne pas souvent tant la création de systèmes

entièrement nouveaux, que le fait de rationaliser, d'améliorer, de développer et de tirer des enseignements de ce qui existe déjà. Pour tirer des enseignements des outils existants, un travail de documentation et de diffusion devra être réalisé à leur sujet. Dans le secteur de la décentralisation, par exemple, de nombreuses initiatives intéressantes relatives à la conception et au test d'outils spécifiques et impliquant des parties prenantes locales ont déjà été entreprises mais n'ont laissé pratiquement aucune trace, ni dans les pays concernés ni pour un public plus large ni dans le débat régional et international, en raison d'un problème de documentation.¹¹

5. Mettre l'accent sur un ensemble limité d'indicateurs clés, adaptés à la situation du pays. – Une large partie des efforts de S&E des pays partenaires et de l'aide apportée par les PD est consacrée à la définition et à la compilation d'indicateurs. Même si les indicateurs forment une composante essentielle de tout dispositif de S&E, la liste d'indicateurs risque fort de devenir ingérable pour la simple raison que le

11 Il y a quelques années, Loquai/Le Bay (2007: 4) a observé que les organisations de développement étaient alors (davantage que dans les années 1990) prêtes à expérimenter des approches et des outils méthodologiques visant à renforcer la capacité des acteurs locaux à assurer le suivi et l'évaluation de la décentralisation et des structures de responsabilité locales: « De récentes enquêtes menées en Afrique de l'Ouest ont révélé la présence d'initiatives intéressantes, impliquant des acteurs locaux de la décentralisation et destinées à concevoir et à tester de tels outils. Cependant, sachant que bon nombre de ces actions n'ont pas été documentées en vue d'être diffusées, elles sont passées inaperçues dans le débat régional et international. En outre, ces expériences n'ont pas fait l'objet de discussions, même parmi les organisations de développement et leurs partenaires dans la région. »

caractère multidimensionnel, multisectoriel et multiniveaux de la décentralisation oblige à couvrir un nombre très important de domaines. Les pays ont ainsi besoin d'une approche ciblée qui donne la priorité aux domaines d'observation particulièrement importants pour le travail de S&E du pays et qui attribue ensuite un nombre limité d'indicateurs à chacun de ces différents domaines. Il est en outre important, au moment de la sélection de ces indicateurs, d'avoir des critères probants et transparents. Ceux-ci devraient inclure la disponibilité et la géabilité des données, l'importance et la lisibilité des informations générées par l'utilisation d'un indicateur (mesure-t-il les résultats que les principaux intervenants se soucient ?) et les critères SMART¹². Quant au processus, il est essentiel dans un environnement décentralisé que les intérêts, les besoins d'information et les utilisations prévues de ces informations de toutes les parties prenantes concernées aux différents niveaux sont pris en compte. Cela pourrait se faire par un système d'indicateurs multiniveaux, avec un nombre limité d'indicateurs généraux convenus, et quelques indicateurs spécifiques qui servent les intérêts des acteurs et parties prenantes particuliers.

6. Adopter une approche progressive de l'articulation des mécanismes institu-

tionnels. – Dans un système national de S&E de la décentralisation, les mécanismes institutionnels qui relient le niveau national et les niveaux sous-nationaux sont particulièrement importants, mais souvent voués à l'échec. En fonction du contexte national, cela peut être lié aux attentes, intérêts et besoins divergents au regard de l'effort de S&E, mais aussi aux différences de perception des rôles et responsabilités des acteurs à un autre niveau. Il est donc important de concilier soigneusement les visions et les approches techniques divergentes. Pour l'articulation des mécanismes institutionnels qui relient entre eux les niveaux et les acteurs nationaux et sous-nationaux, il est conseillé d'utiliser une approche progressive en commençant par une étape pilote, suivie d'un ajustement puis d'un élargissement et enfin d'une formalisation. (Dans la réalité, la formalisation vient généralement en premier, avant la phase de mise à l'épreuve du mécanisme.)

7. Laisser les pays partenaires s'appuyer sur leur expérience souvent mal reconnue. Comme évoqué ci-dessus, même les pays les plus pauvres possèdent une certaine expérience du S&E, avec des « poches » d'expertise. Cette expérience doit être nourrie, utilisée et diffusée de manière systématique. Même si l'aide extérieure continue à tenir

¹² En relation avec des critères d'indicateurs, l'acronyme SMART signifie spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et défini dans le temps (OCDE 2010 : 10).

une place importante, elle doit être déployée avec précaution de manière à ne pas inciter les pays partenaires à dépendre systématiquement de ressources extérieures. En même temps, les PD doivent examiner de manière critique les systèmes parallèles de S&E installés dans le cadre de leurs propres programmes ou projets ainsi que les duplications d'efforts résultantes du manque d'harmonisation entre eux.

8. Rechercher, promouvoir et utiliser des partenariats avec des pairs dans des pays similaires. – L'échange d'informations et de bonnes pratiques et la création de partenariats et de réseaux avec et entre des « poches » d'expertise au sein de la région et au-delà peut devenir une excellente source d'apprentissage et de renforcement des capacités. En outre, l'apprentissage par les pairs et l'exemple de voisins ayant bien progressé et obtenant de bons résultats peut être une solide motivation et un facteur de changement souvent beaucoup plus efficace que les conseils de personnes extérieures. Dans de nombreuses parties du monde, il existe déjà des réseaux, organisations faitières et des projets et programmes financés par des PD qui peuvent être bénéfiques à cet égard.
9. Mettre l'accent sur l'utilisation. – Sachant que la véritable mesure de la réussite d'un système national de S&E est le degré d'utilisation des informa-

tions de S&E pour améliorer les performances, il est surprenant de voir que si peu d'énergie et de ressources sont consacrées aux stratégies et aux activités d'incitation à l'utilisation du S&E. « Il est bien connu qu'il n'est pas suffisant de produire un rapport de suivi ou d'évaluation et de le rendre public pour que l'utilisation de ses résultats se fasse ensuite d'elle-même » (Mackay 2007 : 3), mais il faut néanmoins faire davantage pour s'assurer que les conclusions du S&E sont utilisées de manière intensive. Cela passe par l'adoption d'une approche proactive auprès des décideurs politiques et autres parties prenantes. En outre, il est important de ne pas utiliser les inadéquations techniques des systèmes et des outils existants comme alibi pour ignorer les faits établis. Cette propension peut être particulièrement forte dans des domaines tels que le S&E de la décentralisation, où les défis sont si exigeantes. Les gouvernements peuvent progresser en utilisant les faits établis et sans attendre la mise en place de systèmes d'information et de systèmes statistiques améliorés.

10. Entreprendre un S&E régulier du nouveau système national de S&E. – Pour centrer le système de S&E sur les facteurs qui le rendront « assez bon », mais aussi pour limiter son envergure, il est crucial d'assurer régulièrement le suivi et l'évaluation du système de S&E en développement. Là encore, une

évaluation de l'utilisation qui est faite des informations de S&E peut s'avérer très utile. Lorsque les informations sont peu utilisées, il faut déterminer pourquoi – méconnaissance de leur existence, faible demande, données de mauvaises qualités considérées comme peu fiables ou effectifs insuffisants – analyser ces raisons et agir en conséquence. Cela permet également d'identifier les étapes nécessaires pour améliorer la production de données ou pour accroître la demande d'informations de S&E.

5.2 Prise en compte de l'économie politique du S&E de la décentralisation

Lorsque les efforts à l'établissement des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation sont en cours, les défis techniques, de capacité et de ressourcement sont rejoints par une dimension politique qui est non seulement difficile à traiter en soi, mais aussi souvent la cause de ces autres carences. La réflexion et la mise en pratique des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation n'accordent pas suffisamment d'importance à l'identification des incitations politiques et institutionnelles qui poussent les politiciens, les bureaucrates et autres acteurs à soutenir ou à s'opposer aux efforts de S&E. Pour comprendre les opportunités et les limitations du S&E de la décentralisation et déterminer ce qui est nécessaire pour

obtenir le soutien des PD, il est important de prendre systématiquement en compte les motivations et les intérêts divergents des acteurs clés.

Ce qui suit sont huit principes axés sur l'action que les PD devraient respecter et promouvoir lorsqu'ils soutiennent les efforts de S&E de la décentralisation de pays partenaires.

1. Reconnaître que le processus de construction et de gestion d'un système national de S&E de la décentralisation reproduit les difficultés de la réforme de décentralisation. – La décentralisation et sa mise en œuvre sont souvent sources de controverses et de divisions politiques, ce qui se reflète toujours dans la procédure de suivi et d'évaluation associée. La même logique politique est en œuvre dans les deux cas. C'est pourquoi il serait naïf de penser qu'un système national de S&E de la décentralisation peut s'isoler de la pression politique et des querelles qui entourent la réforme, et qu'il peut « mieux » fonctionner que la réforme elle-même. Aucune réforme dysfonctionnelle ne donnera naissance à un système national de S&E fonctionnel. Pour donner un exemple, l'intégration de la dimension sectorielle dans le système de S&E de la décentralisation d'un pays ne peut pas réussir dans un environnement où la « décentralisation sectorielle » est opposée par des acteurs puissants et ne fonctionne pas.

2. Tenir compte des tensions entre les différents acteurs et les différents niveaux.
 - Selon leurs rôles et leurs responsabilités dans le processus de décentralisation, les ministères nationaux, les autorités de surveillance, les maires, les conseillers locaux, les organisations de la société civile, les partenaires de développement internationaux et toutes les autres parties prenantes des systèmes nationaux de S&E ont (au moins partiellement) des intérêts divergents vis-à-vis du S&E, soit globalement, soit sur certains points précis. Or, la réussite du S&E est intimement liée à l'utilité que ses conclusions et ses recommandations présente pour les autorités et les parties prenantes. Cela signifie que, pour que les parties prenantes utilisent les informations émanant du S&E pour agir, leurs intérêts doivent être pris en compte dans la conception et le fonctionnement du système. C'est pourquoi les PD doivent comprendre toute la constellation d'acteurs et d'intérêts qui sont impliqués dans l'élaboration du système de S&E émergent, même lorsque le soutien qu'ils apportent au S&E ne cible qu'un seul acteur (par exemple, le ministère en charge de la décentralisation) ou un seul niveau (par exemple le niveau local). Sinon, leur aide risque d'être inefficace ou même contre-productive.
3. S'assurer que la conception et le mode de fonctionnement du système de S&E sert à la fois les intérêts du niveau national et du niveau local. – Les in-

térêts en rapport avec le S&E de la décentralisation sont particulièrement susceptibles de ne pas être en harmonie entre les responsables nationaux et locaux. Généralement, les fonctionnaires nationaux sont réticents à l'idée de transférer des responsabilités et des ressources au niveau local et ont intérêt à prouver que les autorités locales sont incapables de les assumer, tandis que les fonctionnaires locaux ont intérêt à démontrer que les acteurs nationaux ne leur donnent pas les moyens d'assumer leurs nouvelles responsabilités. Toutefois, la conception des systèmes nationaux de S&E de la décentralisation est souvent dominée (avec l'aide des PD) par le niveau national, les besoins et le potentiel du gouvernement local et des autres parties prenantes locales n'étant pas suffisamment pris en compte. Dans ces conditions, il est peu probable que le système national de S&E qui en résultera soit en mesure de satisfaire les multiples intérêts des différentes parties prenantes.

4. Donner une place centrale à la demande et aux incitations. – Il est important de s'assurer de l'adhésion des principaux fonctionnaires partenaires avant de s'engager trop avant dans un système national de S&E. Or, l'opposition (ouverte ou dissimulée) des membres d'une administration à la production d'informations sur les performances de la décentralisation et du renforcement de la responsabilité est monnaie courante. Il est important

de comprendre que ce sont surtout leurs structures d'incitation politiques et bureaucratiques qui guident les comportements des acteurs. Cette structure d'incitation peut changer et être influencée à dessein. En d'autres termes, de fortes incitations sont nécessaires (et doivent être mises en place) pour garantir l'institutionnalisation et la pérennisation du S&E. Il existe différents types d'incitations (« carottes », « bâtons » et « sermons »), et la liste des mesures pratiques possibles est longue (Mackay 2007 : 61-64).

5. Identifier et appuyer un champion gouvernemental du S&E engagé et influent auprès des ministres et des hauts fonctionnaires. – Lorsque le S&E est contesté, comme c'est souvent le cas avec la décentralisation, disposer d'un (ou, idéalement, de plusieurs) champion de S&E occupant un poste influent au sein du gouvernement constitue un important facteur de réussite. Le champion exerce un leadership politique solide et durable. Il doit avoir une certaine connaissance du S&E, de ses outils et de ses méthodes, et une bonne appréciation de son utilité potentielle pour la prise de décisions. Un champion parle, agit et écrit au nom des personnes responsables des efforts de S&E du pays, afin de promouvoir, de protéger et de défendre la création et la gestion d'un système de S&E fonctionnel. Mais la présence d'un champion n'est pas une garantie de succès. Les champions gouverne-

mentaux finissent toujours par partir, parfois de manière imprévue, et les ouvertures peuvent disparaître aussi vite qu'elles sont apparues. C'est pourquoi il peut être crucial d'institutionnaliser à temps un système national de S&E, avant que les champions ne quittent le gouvernement.

6. Continuer à souligner, sans cesse, l'utilité des informations pour la formulation des politiques et la gestion publique. – Quels que soient les intérêts souvent divergents des différents acteurs de la décentralisation, il s'agit là d'une question autour de laquelle leurs points de vue ont des chances de converger. D'où l'intérêt de l'utiliser comme point de départ de la réflexion et de la discussion sur l'élaboration d'incitations pratiques.

7. Investir davantage dans les capacités des parties prenantes au niveau local. La grande majorité des personnes favorables à une décentralisation efficace se trouvent au niveau local. Elles espèrent bénéficier du transfert et de la réorganisation des responsabilités, des ressources et du pouvoir qui forme l'essence même de toute réforme de décentralisation. Pourtant, le pouvoir de décision lié à la réforme reste entre les mains du niveau national. Une constellation similaire existe en ce qui concerne les systèmes nationaux de S&E de la décentralisation. Même si un certain niveau de demande de S&E est toujours présent au niveau national, les demandes de responsa-

bilisation les plus fortes émanent généralement directement du niveau local. Sachant que cela peut constituer une incitation importante à améliorer les performances (et donc accroître la demande de S&E), les capacités des parties prenantes locales doivent être renforcées non seulement pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités et leurs fonctions techniques de S&E, mais aussi dans une perspective stratégique plus large. L'instrument de suivi à base communautaire – même s'il est appliqué seulement comme un outil technique au début – a un potentiel comme un ouvre-porte pour des approches plus inclusives ou même pour l'autonomisation (GIZ 2014b).

8. Faire prendre conscience aux parties prenantes qu'elles ont le droit d'être régulièrement informées des performances de leurs gouvernements. – Même si cela n'est pas codifié explicitement comme un droit humain, la demande d'être régulièrement informé sur la performance du gouvernement reflète le principe fondamental que le gouvernement est censé servir le peuple. En outre, la communication est essentielle pour une démocratie à un certain nombre de niveaux. La démocratie est, entre autres, une question d'obligation de rendre des comptes et de bonne gouvernance. Le public a le droit de scruter les actions de ses dirigeants et de lancer des débats approfondis et ouverts au sujet de ces actions. Il doit être en mesure d'éva-

luer les performances et les actions du gouvernement. Pour cela, il doit avoir accès aux informations sur l'état de l'économie, les systèmes sociaux et d'autres questions d'utilité publique. Un des moyens les plus efficaces de lutter contre une mauvaise gouvernance, particulièrement à long terme, est de mettre en place un débat éclairé et ouvert. En outre, les élections ne pourront jamais satisfaire leur objectif – « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics » (déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen) – si l'électorat n'a pas accès à des informations lui permettant de se forger une opinion, entre autres au sujet des performances du gouvernement en place.

Bibliographie

- Abdelhak, F. et al. (2012)** *Measuring Decentralization and the Local Public Sector: A Survey of Current Methodologies*. (Mesurer la décentralisation et le secteur public local : une étude des méthodologies actuelles). Document de travail d'IDG n° 2012-01. Urban Institute Center on International Development and Governance.
- Abouem, D. (2014)** Le suivi-évaluation permet aux populations de juger ceux qui les dirigent. *Villes & Communes*, 18 juin.
- Anderson, C. Leigh et al. (2015)** Evaluating Country-Level Government M&E Systems. Evans School Policy Analysis and Research (EPAR), EPAR Request n° 299, 22 avril 2015.
- Association nationale des communes du Bénin (2007)** Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin. Rapport général, décembre 2007.
- Chen, Shuang et al. (2013)** Towards a Post-2015 Framework that Counts: Developing National Statistical Capacity. (Vers un cadre de l'après-2015 qui compte : développement des capacités statistiques nationales). Document de travail n° 1 de PARIS21, Paris, novembre 2013.
- Commission européenne ; Belgique ; Canada (2011)** Évaluation conjointe des opérations d'aide budgétaire au Mali 2003-2009. Rapport final, septembre 2011.
- DeLoG (2014)** Compte rendu du séminaire régional sur les systèmes nationaux de suivi-évaluation des réformes de la décentralisation en Afrique francophone.
- Eaton, Kent; Kaiser, Kai; Smoke, Paul (2010)** *The Political Economy of Decentralization Reforms. Implications for Aid Effectiveness, (L'économie politique des réformes de décentralisation. Implications sur l'efficacité de l'aide)*, Washington, DC.
- Edmunds, Roger; Marchant, Tim (2008)** Official Statistics and Monitoring and Evaluation Systems in Developing Countries: Friends or Foes? (Statistiques officielles et systèmes de suivi-évaluation dans les pays en développement : amis ou ennemis ?). Paris : PARIS21, octobre 2008.
- GIZ (2014a)** Projet de guide pour le suivi-évaluation de la décentralisation au niveau national. Publié par le réseau sectoriel bonne gouvernance en Afrique sub-saharienne de la GIZ.

GIZ (2014b) Innovative Measures of Community-Based Monitoring as an Instrument for Inclusive Urban Development, (Des mesures innovatrices de suivi à base communautaire en tant qu'instrument de développement inclusif urbain), Eschborn, March 2014.

Glassman, Amanda; Ezeh, Alex (2014) Delivering on the Data Revolution in Sub-Saharan Africa. (Faire avancer la révolution des données en Afrique sub-saharienne). Rapport final du Groupe de travail sur les données pour le développement de l'Afrique. Center for Global Development, Washington DC.

Görgens, Marelize; Kusek, Jody Zall (2009) Making monitoring and evaluation systems work: a capacity development tool kit, (Rendre les systèmes de suivi-évaluation fonctionnels : ensemble d'outils de renforcement des capacités), Washington, D.C. : Banque mondiale.

Grindle, Merilee S. (2004) Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries (La gouvernance assez bonne revisitée : réduction de la pauvreté et réforme dans les pays en développement), dans : Development Policy Review 25(5): 553-574.

Grindle, Merilee S. (2007) Good Enough Governance Revisited: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries (La gouvernance assez bonne : réduction de la pauvreté et réforme dans les pays en développement), dans : Governance 17(4): 525-548.

GTZ (2010) Rapport général du rencontre annuel du réseau DECNET. Thème: L'évaluation des performances des collectivités territoriales. Publié par le réseau sectoriel bonne gouvernance en Afrique sub-saharienne de la GTZ.

Hauge, Arild O. (2003) Développement des capacités de suivi et d'évaluation au service d'un renforcement de l'action gouvernementale en Ouganda. Banque mondiale, Série des documents de travail ECD n° 10, Washington, DC.

Hilhorst, Thea; Guijt, Irene (2006) Participatory monitoring and evaluation: A process to support governance and empowerment at the local level. (Suivi et évaluation participatifs : un processus pour appuyer la gouvernance et l'autonomisation au niveau local). Document d'orientation. Amsterdam : Royal Tropical Institute.

High-Level Panel (2013) A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development. (Un nouveau partenariat mondial: Éradiquer la pauvreté et transformer des économies par le développement durable). The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, New York: United Nations.

Holvoet, Nathalie; Inberg, Liesbeth (2015) Diagnostic Review of the Monitoring and Evaluation System of Uganda's Education Sector: Selected Findings and Discussion (Diagnostic du système de suivi-évaluation du secteur éducatif ougandais: présentation de certaines conclusions et discussion), dans: Journal of Education and Training 2(1): 134-154.

Hutchinson, Paul L.; LaFond, Anne K. (2004) Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors. (Suivi et évaluation des réformes de décentralisation dans les secteurs de santé des pays en développement). Partners for Health Reformplus, Bethesda, septembre 2004.

IEAG (2014) A World That Counts. Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development Goals. (Un Monde Qui Compte. Mobiliser la révolution des données pour les Objectifs de développement durable). Groupe consultatif d'experts indépendants sur une révolution des données pour le développement durable, novembre 2014.

Kaiser, Kai (2011) Sub-national monitoring and impact evaluation (Suivi sous-national et évaluation des impacts). Présentation réalisée à l'occasion de la 6^e réunion annuelle de DeLoG, Bruxelles, mai 2011.

Lahey, Robert (non daté) A Framework for Developing an Effective Monitoring and Evaluation System in the Public Sector – Key Considerations from International Experience. (Un cadre pour le développement d'un système de suivi et évaluation efficace dans le secteur public – principales considérations tirées de l'expérience internationale).

Le Bay, Sonia; Maiga, Moussoulimoune Y.; Tiéno, Osé (2007) Assessment of local government performance: experiences with a self-evaluation tool (Évaluation des performances des gouvernements locaux: expériences avec un outil d'auto-évaluation), Bamako.

Le Bay, Sonia; Loquai, Christiane (eds.) (2008) Assessing Decentralisation and Local Governance in West Africa. (Évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest). Taking Stock of Strengthening the Monitoring and Evaluation Capacity of Local Actors (Bilan sur le renforcement des capacités de suivi et évaluation des acteurs locaux), Bamako: ECDPM, SNV.

Loquai, Christiane; Le Bay, Sonia (2007) Building Capacities for Monitoring and Evaluating Decentralisation and Local Governance. Experiences, Challenges, Perspectives (Renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale. Expériences, enjeux, perspectives). ECDPM InBrief 19, Maastricht.

Loquai, Christiane (2011) Setting the scene: Challenges for M&E of decentralisation reforms (Planter le décor : enjeux du S&E des réformes de décentralisation). Présentation réalisée à l'occasion de l'atelier de DeLoG, Eschborn, 2 septembre 2011.

Lucci, Paula (2015) "Localising" the Post-2015 agenda: What does it mean in practice? (« Localisation » de l'agenda de l'après-2015 : qu'est-ce que cela signifie en pratique ?). Londres : Overseas Development Institute (Rapport de l'ODI).

Lucci, Paula; Bhatkal, Tanvi (2014) Monitoring Progress on Urban Poverty. Are Current Data and Indicators Fit For Purpose? (Suivi des progrès en matière de la pauvreté urbaine: Les données et les indicateurs, sont-ils adaptés à l'objectif poursuivi)? London: Overseas Development Institute (ODI Working Paper).

Mackay, Keith (2007) Comment mettre en place des systèmes de S&E pour améliorer les performances du secteur public, Washington, D.C. : Banque mondiale.

Mackay, Keith (2008) Mise en place des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation (S&E) : enseignements tirés de l'expérience africaine et d'autres régions. Présentation sur la mise en œuvre de la SRP – Formation Banque mondiale, Washington, DC, 12 mars 2008.

Mackay, Keith (2009) Building Monitoring and Evaluation Systems to Improve Government Performance (Créer des systèmes de suivi et d'évaluation pour améliorer les performances des gouvernements), dans: Segone (2009), 169-187.

- Martin, Frederic (2013)** Linking National and Regional M&E Systems. (Faire le lien entre les systèmes de S&E nationaux et régionaux). Présentation réalisée à l'occasion du *Regional M&E Network Forum on Establishing an Effective M&E System for Development Results*, Cebu, 11 novembre 2013.
- MATD (2014a)** Mise en place d'un système national de suivi-évaluation de la décentralisation. Document de présentation. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation du Burkina Faso, août 2014.
- MATD (2014b)** Indicateurs de suivi de la décentralisation. Document de caractérisation. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation du Burkina Faso, août 2014.
- OECD (2002)** Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Paris.
- OECD (2007)** Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Synthèse des résultats, Paris.
- OECD (2008)** Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Pour une meilleure aide au développement, Paris.
- OECD (2010)** Normes de qualité pour l'évaluation du développement, Paris.
- OECD (2011)** Efficacité de l'aide 2005-2010 : progrès dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Paris.
- OECD (2013)** Strengthening National Statistical Systems to Monitor Global Goals (Renforcer les systèmes statistiques nationaux pour surveiller les objectifs mondiaux). OCDE et l'après-2015 Reflections, Elements 5, Paper 1, Paris.
- OECD/UNDP (2014)** Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2014, Paris.
- République du Kenya, ministère de la Planification, du Développement national et de la Vision 2030 (2012)** Politique nationale de suivi et d'évaluation.
- Sandefur, Justin; Glassman, Amanda (2014)** The Political Economy of Bad Data: Evidence from African Survey & Administrative Statistics (L'économie politique des mauvaises données : constatations issues de statistiques administratives et d'enquêtes africaines). Center for Global Development, Document de travail 373, juillet 2014.

SDSN Leadership Council (2015)

Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals. Launching a Data Revolution for the SDGs (Des indicateurs et un cadre de suivi pour les objectifs de développement durable. Lancement d'une révolution des données pour les ODD). A Report to the Secretary-General of the United Nations by the Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network, 12 June 2015.

Segone, Marco ed. (2009) Country-led Monitoring and Evaluation Systems. Better Evidence, Better Policies, Better Development Results (Systèmes de suivi et évaluation gérés par les pays. Meilleures informations, meilleures politiques, meilleurs résultats de développement), Genève (Bureau régional de l'UNICEF).

Tidemand, Per (2010) Political Economy and Governance Analysis of Decentralisation (Économie politique et analyse de la gouvernance de la décentralisation).

UNEG (2012) Développement des capacités nationales d'évaluation: Conseils pratiques sur le développement des systèmes nationaux d'évaluation. Rapport préparé par le Groupe de travail sur le développement des capacités nationales d'évaluation, Mars 2012.

Wood, Bernard et al. (2008) Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration (Évaluation de la Déclaration de Paris). Rapport final, Copenhague.

Wood, Bernard et al. (2011) The Evaluation of the Paris Declaration. Final Report (Rapport de synthèse sur la première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris), Copenhague.

MISE EN PLACE DES SYSTÈMES
NATIONAUX DE SUIVI-ÉVALUATION
À L'APPUI DE RÉFORMES
DE DÉCENTRALISATION
État actuel et perspectives d'avenir



DECENTRALISATION &
LOCAL GOVERNANCE

DeLoG Secretariat
Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Friedrich-Ebert-Allee 36
53113 Bonn, Allemagne

info@delog.org
www.delog.org