

*Suivi et évaluation de l'appui à la
décentralisation : défis et options*

Markus Steinich



Document de réflexion ECDPM n° 19

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est une fondation indépendante créée en 1986.

L'ECDPM vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). À cette fin, le Centre favorise le renforcement des capacités requises pour gérer les politiques de développement, encourage le dialogue entre les pays ACP et l'Europe, fournit des informations et procure des structures permettant d'échanger les connaissances.

Le Centre s'est fixé un objectif double :

- renforcer les capacités institutionnelles des acteurs publics et privés des pays ACP pour gérer les politiques de développement et la coopération internationale ;
- améliorer la coopération entre partenaires du développement en Europe et dans le Sud.

Disposant d'un effectif limité, le Centre coopère avec d'autres organismes, des institutions partenaires et des personnes de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre de ses activités.

Les documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont distribués parmi des personnes de terrain, des chercheurs et des décideurs politiques dont les commentaires sont les bienvenus. Les documents de travail ne sont pas officiellement publiés ; leur distribution est limitée. Pour tout commentaire, suggestion et demande d'exemplaires supplémentaires, prière de s'adresser à l'auteur, à l'adresse indiquée au dos de la couverture. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et non nécessairement l'ECDPM ou ses partenaires.

**Information: Jacquie Dias, Onze Lieve Vrouweplein 21, NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas,
E-mail: info@ecdpm.org, Fax: (31)-(0)43.350 29 02, <http://www.ecdpm.org>**

Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options

Markus Steinich



Cette publication est la traduction d'un document de discussion préparé initialement par GTZ et l'ECDPM pour un séminaire intitulé « L'appui européen à la décentralisation démocratique et au développement municipal », organisé conjointement par l'ECDPM et par le ministère suédois des Affaires étrangères, du 14 au 15 juin 2000.

Novembre 2001

Table des matières

PRÉFACE	4
RÉSUMÉ	5
1 LA DÉCENTRALISATION – UN DISCOURS LARGEMENT NORMATIF	6
2 LA PRATIQUE DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION DANS LA COOPÉRATION TECHNIQUE... 8	8
3 FONCTIONS D'UN SYSTÈME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DES EFFETS (SSEE)	9
4 PROBLÈMES INHÉRENTS AU DÉVELOPPEMENT D'UN SYSTÈME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DES EFFETS	10
5 IDÉES ÉMANANT DE DOMAINES PROCHES	11
5.1 ÉVALUATION DES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION DANS LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE	11
5.2 LE DÉBAT OCDE/CAD SUR LES INDICATEURS DE GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES	12
6 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX D'UN SYSTÈME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DES EFFETS.....	13
6.1 PRINCIPES MÉTHODOLOGIQUES	13
6.2 BASES TECHNIQUES	14
6.3 ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION	16
6.4 LE RÔLE DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE	18
BIBLIOGRAPHIE	19

Préface

Le cadre de la coopération européenne au développement évolue rapidement. Dans le contexte de la démocratisation, de la libéralisation et de la réforme de l'État, de nombreux gouvernements africains ont lancé une nouvelle génération de programmes de décentralisation.

Cette nouvelle vague de décentralisation démocratique aura un impact direct sur l'aide extérieure qui vise à promouvoir le développement et la réduction de la pauvreté au niveau local. Les bailleurs de fonds européens et leurs partenaires doivent développer de nouveaux instruments et modalités d'aide qui puissent faciliter le changement institutionnel et poursuivre ces objectifs dans un contexte de transition.

Ce document de discussion par Markus Steinich¹ est la version française d'une publication conjointe de GTZ et de l'ECDPM parue en novembre 2000.² Il a été préparé dans le cadre d'un séminaire informel réunissant des experts sur l'appui européen à la décentralisation et au développement municipal, organisé par l'ECDPM et le ministère suédois des Affaires étrangères du 14 au 15 juin 2000. Il vise à contribuer à un dialogue et à un échange plus larges sur les principaux défis opérationnels de la coopération au développement dans l'appui à la décentralisation et au développement municipal. Ce document ambitionne ainsi également de contribuer au débat sur la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou, lequel fait de l'appui à la décentralisation et au développement municipal une priorité stratégique du partenariat ACP-UE et offre de nombreuses possibilités de coopération au développement dans ce domaine.

En se basant sur les expériences de la coopération technique allemande, l'auteur s'intéresse à un défi opérationnel couramment rencontré par les bailleurs de fonds européens et leurs partenaires africains : le développement de mécanismes ou de cadres appropriés pour le suivi et l'évaluation des effets de l'appui à la décentralisation. En se reportant au débat international plutôt « normatif » sur les avantages et les inconvénients de la décentralisation et à sa propre expérience en matière de projets de coopération technique, l'auteur plaide pour une analyse plus systématique et fondée sur l'expérience des effets potentiels des processus de décentralisation financés par l'aide extérieure. L'auteur souligne que la recherche de tels systèmes de suivi et d'évaluation des effets requiert un effort conjoint des bailleurs de fonds et de leurs partenaires. Il avance quelques éléments susceptibles d'orienter un dialogue sur la méthodologie, les principes et les modalités techniques.

ECDPM tient à exprimer sa gratitude à l'agence allemande de coopération technique (GTZ), qui a cofinancé la préparation des versions anglaise et française de ce document. Nous tenons également à présenter nos plus vifs remerciements au gouvernement suédois, qui a assuré le cofinancement du séminaire et de la publication anglaise. Enfin, nous remercions Françoise Liiga-Laleuf et Sophie Le Rue pour le travail de traduction et de révision.

Christiane Loquai
Chargée de programme, ECDPM

¹ Markus Steinich est le coordinateur de la section « Réforme de l'État et société civile » de l'agence allemande de coopération technique (GTZ).

² Cf. Steinich, Markus (2000). *Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas*. ECDPM Discussion paper no. 19. Maastricht: ECDPM; une version allemande est disponible dans la publication suivante : Thomi, Walter; Steinich, Markus; Polter, Winfried (Hrsg.): *Dezentralisierung in Entwicklungsländern, Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik*. Baden-Baden, 1. Auflage, 2001, p. 187-203.

Résumé

Le discours sur les avantages de la décentralisation se montre en général relativement normatif. Les partisans de la décentralisation s'efforcent d'étayer leurs arguments en les illustrant d'anecdotes, à titre de preuves empiriques. Les autres, qu'on ne saurait pourtant qualifier d' « opposants à la décentralisation », tâchent de démontrer leurs doutes à l'aide d'illustrations tout aussi anecdotiques.

Bien que chaque partie dispose d'arguments valables, une compréhension systématique de la réalité empirique de la décentralisation fait le plus souvent défaut. Un système de suivi et d'évaluation des effets (SSEE) de(s) (l'appui extérieur aux) politiques de décentralisation serait nécessaire.

Mais la pratique du suivi et de l'évaluation en matière de coopération technique pour l'appui à la décentralisation semble confinée aux activités entreprises ou aux résultats atteints par un projet (dans le contexte du cadre logique). Lorsqu'il s'agit du suivi et de l'évaluation des effets, les conclusions se font rares sur la réalité de la coopération technique en termes d'appui aux politiques de décentralisation.

Le suivi et l'évaluation des effets de la décentralisation ne sauraient se limiter à un pur exercice de style de la part des bailleurs de fonds. Ils doivent être effectués pour améliorer la prise de décision, c'est-à-dire pour fournir aux responsables une meilleure information de base et pour améliorer la responsabilité des politiques et des programmes publics vis-à-vis des citoyens dans les pays partenaires. Ces exercices ne prétendent pas résoudre les problèmes ni remplacer les prises de position dans les processus décisionnels, mais ils visent à assurer un certain degré d'information en retour sur les résultats des programmes, susceptible de pouvoir améliorer la conception et la mise en œuvre de ces derniers.

La conception d'un système de suivi et d'évaluation des effets sur les politiques de décentralisation est, sans aucun doute, une entreprise difficile. On se heurte aux problèmes méthodologiques inhérents à la mesure des effets de la décentralisation d'une part, ainsi qu'aux difficultés typiquement rencontrées lors de l'évaluation de programmes politiques d'autre part.

En dépit de ces difficultés, deux débats au moins méritent d'être pris en considération dans la conception d'un système de suivi et d'évaluation des effets sur les politiques de décentralisation. Tout d'abord, l'évaluation des réformes de la gestion publique telle que pratiquée dans les pays de l'OCDE et, ensuite, le débat actuel au sein de l'OCDE/CAD sur les indicateurs de gouvernance.

Ce document ne vise pas à produire un système de suivi et d'évaluation des effets « prêt à l'emploi ». Son propos serait plutôt de rassembler quelques éléments méthodologiques et techniques de base méritant un approfondissement ultérieur.

1 La décentralisation – un discours largement normatif

La décentralisation est un thème qui bénéficie d'une vague de popularité dans le débat sur la politique de développement. On peut toutefois se demander si celle-ci est justifiée. Le débat sur les opportunités et les risques de la décentralisation n'a toujours pas apporté de réponse définitive à cette question. En général, des cas isolés destinés à démontrer que la décentralisation présente aussi des inconvénients s'opposent aux arguments d'ordre normatif en sa faveur.

Les partisans de la décentralisation postulent que ce processus permet d'optimiser *l'efficacité et l'efficacités* de l'action administrative et de renforcer la participation de la population aux activités du secteur public, favorisant ainsi la démocratie locale et contribuant à la consolidation des processus démocratiques à l'échelon national. La décentralisation consoliderait en outre la cohésion de l'État³.

Les services publics seraient ainsi :

- mieux *adaptés* aux besoins locaux (la proximité géographique de la population permettant de mieux cerner les besoins, impliquant un sens accru des responsabilités du personnel administratif et motivant la population pour prendre part aux prestations) ;
- plus *flexibles* (car ils sont en prise directe avec les problèmes, ils disposent d'une plus grande autonomie de réaction et les mécanismes de participation favorisent l'information en retour) ;
- plus *novateurs* (grâce aux conséquences plus limitées des décisions erronées, à la multiplication des centres d'apprentissage et à la concurrence entre les communautés locales) ;
- *moins coûteux* (parce que les contribuables sont aussi les clients des prestataires).

En outre, argumente-t-on, les structures administratives décentralisées peuvent contribuer à tirer parti des avantages comparatifs des entreprises locales et du secteur associatif en encourageant systématiquement les initiatives locales d'entraide, ainsi que par la voie de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, la déréglementation, la « débureaucratization » ou la privatisation.

Enfin, dans un système décentralisé, les ressources nationales peuvent être distribuées de manière plus équitable.

Dans le cas idéal, *les besoins et les intérêts de la population* seraient pris en compte dans les processus de décision décentralisés via les mécanismes suivants :

- l'élection régulière du conseil municipal, du maire et des fonctionnaires les plus importants de l'administration ;
- la participation directe à certaines décisions d'ordre technique (par exemple, en qualité de membre de commissions diverses et dans le cadre de consultations ou de référendums) ;
- un conseil municipal, élu localement, représentant les citoyens à l'échelon local ;
- la proximité géographique des organes de décision locaux ;
- la participation d'organisations associatives et d'entreprises locales, auxquelles sont consenties la liberté d'action nécessaire et la possibilité d'exprimer leurs points de vue et leurs besoins ;
- une association des collectivités locales défendant les intérêts des communes au niveau national.

Les collectivités locales pourraient donc être considérées comme les champs d'expérimentation d'une culture participative ou démocratique, accordant aux minorités une certaine autonomie et l'intégration politique. Dans une structure administrative décentralisée, le pouvoir politique est partagé selon un axe vertical et renforce ainsi la séparation horizontale des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Des organes de décision ou de planification communs, voire des tâches exécutées conjointement constitueraient le trait d'union entre les différents niveaux. *La diversité nationale peut ainsi être réalisée au sein de l'unité nationale.*

³ Pour de plus amples détails à ce sujet, cf. Steinich 1997 : p. 70 et suivantes.

Tels sont les principaux arguments des partisans de la décentralisation, dont la base empirique dépasse rarement la forme anecdotique. Les adversaires de ce discours, sans être forcément hostiles à la décentralisation, se montrent dubitatifs quant à la concrétisation des avantages attendus.

Les arguments avancés par les sceptiques sont notamment les suivants :

- La politique locale reste politicienne et n'est pas forcément un paradis de participation et de cogestion.

« La politique des services décentralisés du gouvernement est peut-être plus fermée que la politique nationale et plus encline à être dominée par une petite faction non représentative. Les responsables politiques locaux sont sans doute plus attentifs aux besoins d'une clientèle étroite qu'à ceux de l'électorat de leur circonscription dans son ensemble. La responsabilité des élus locaux peut être amoindrie si les élections locales ne sont pas jugées importantes, si la participation à ces élections est faible lorsqu'elles se jouent sur des problèmes autres que les problèmes locaux ou encore si elles sont considérées essentiellement comme des référendums sur les performances du gouvernement national⁴. » (Wolman 1990:33)

- En raison de sa position sociale précaire, la population pauvre néglige peut-être de défendre ses intérêts :

« Les attitudes politiques plutôt conservatrices des catégories urbaines défavorisées [...] sont façonnées par une confiance profondément enracinée dans l'autorité, par un faible niveau d'éducation, par le manque d'expérience en matière d'organisation, par une lutte âpre pour survivre, par la concurrence qu'elles se livrent pour se disputer de maigres ressources, par les conflits ethniques et par la conviction qu'elles vivent mieux en ville en dépit de tous les problèmes. La participation politique des catégories urbaines défavorisées est une activité ponctuelle sans lendemain, qui fait vite place à une certaine apathie⁵. » (Rüland 1982 : 29-30)

- Les motifs de la décentralisation ne sont pas toujours à considérer comme exclusivement positifs :

« L'idée de décentralisation est séduisante. [...] Elle peut cependant être aussi une étape masquée vers une privatisation et une déréglementation accrues ainsi que vers l'abandon par l'État d'un grand nombre de ses fonctions économiques et, en particulier, sociales. [...] Le terme de *décentralisation* peut s'entendre dans un sens monétariste, mais il peut aussi s'inscrire dans un raisonnement associant les notions de responsabilisation collective, de démocratie et de socialisme. » (Slater 1989 : 516 ; 520- 523).

- Enfin, les hypothèses concernant les avantages de la décentralisation sont explorées :

« Lorsque les ressources sont particulièrement restreintes, le risque qu'une fonction donnée ne soit pas remplie peut facilement neutraliser les avantages susceptibles d'être retirés si cette fonction était remplie plus efficacement selon une nouvelle approche. [...] Les arguments s'appuient également sur l'hypothèse que les cadres locaux [...] sont suffisamment indépendants et motivés pour assumer la responsabilité d'initiatives risquées. [...] On peut aussi avancer l'argument selon lequel les petites organisations, relativement faibles [...] risquent d'être davantage submergées par une multitude de problèmes inattendus. [...] Il se peut aussi que, quand bien même les unités décentralisées seraient plus aptes à innover, l'institutionnalisation, la diffusion et l'adaptation des innovations réussies nécessitent les ressources et les compétences du centre. » (Cohen et al. 1981 : 46-48).

⁴ La traduction de cette citation de l'ouvrage référencé est fournie à titre indicatif, à l'instar de la traduction des autres citations contenues dans ce document.

⁵ Cf. note 4.

DÉCENTRALISATION	
AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Amélioration des prestations de services : <ul style="list-style-type: none"> • Mieux adaptées aux besoins locaux • Plus flexibles • Plus novatrices • Moins coûteuses • Tirent parti des avantages comparatifs des entreprises locales et du secteur associatif local 	Dangers pour les prestations de services : <ul style="list-style-type: none"> • Décentralisation de la corruption • Dépenses excessives • Désengagement de l'État à l'égard de ses fonctions économiques et sociales • Cadres locaux insuffisamment qualifiés, indépendants ou disposés à prendre des risques
Promotion de la démocratie locale : <ul style="list-style-type: none"> • Chances de participation accrues • Intégration des besoins et des intérêts locaux • Possibilités pour les organisations associatives et privées d'agir et de s'exprimer • Champ d'expérimentation de la démocratie • Autonomie et intégration politique des minorités 	La politique locale reste politicienne : <ul style="list-style-type: none"> • Reproduction des élites locales sous une nouvelle étiquette • Capacité politique insuffisante des pauvres à s'exprimer et à se faire entendre • Clientélisme • Responsabilité amoindrie des élus locaux si les élections locales sont jugées sans importance et engendrent une faible participation
Intégration nationale : <ul style="list-style-type: none"> • Répartition plus équitable des ressources • Partage vertical des pouvoirs • Organes de décision et de planification communs et tâches assumées conjointement • Réalisation de la diversité nationale au sein de l'unité nationale 	Danger de séparatisme : <ul style="list-style-type: none"> • Institutionnalisation du morcellement ethnique • Reproduction des politiques discriminatoires du parti majoritaire

Le tableau ci-dessus montre que les partisans comme les adversaires de la décentralisation disposent d'arguments valables. Il faut donc cesser de penser par automatismes, sinon le débat sur les avantages et les inconvénients de la décentralisation s'expose au soupçon d'être entaché d'idéologie : la décentralisation ne conduira pas automatiquement à la démocratie locale ou à des services plus efficaces ; elle peut aussi aboutir à un effet contraire. Les résultats concrets de la décentralisation dépendent plutôt de la manière dont la politique de décentralisation est aménagée et appliquée dans un pays donné. Pour comprendre systématiquement la réalité empirique de la décentralisation, un système de suivi et d'évaluation des effets (SSEE) du processus s'impose donc.

2 La pratique du suivi et de l'évaluation dans la coopération technique

La pratique du suivi et de l'évaluation dans la coopération technique visant à appuyer la décentralisation semble confinée aux activités entreprises ou aux résultats atteints par le projet (dans le contexte du cadre logique). En matière de suivi et d'évaluation des effets du processus, l'expérience de l'assistance technique se révèle beaucoup plus maigre, ainsi que le suggèrent les études suivantes⁶ :

- Un groupe d'experts du Comité d'aide au développement (CAD) a publié en 1997 son rapport de synthèse sur l'évaluation des programmes en faveur du développement participatif et de la bonne gouvernance. Cette étude documentaire constate qu' « il est difficile de mesurer l'impact de la décentralisation sur la gouvernance » (OCDE/CAD 1997: p. 72).

⁶ Cf. note 4.

- Le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement (BMZ) a évalué en 1998 vingt projets de décentralisation soutenus par la GTZ ou par les fondations politiques réalisés dans 13 pays. À propos des questions méthodologiques, le rapport final indique :

« Les aspects méthodologiques des projets de coopération technique évalués révèlent une marge d'amélioration manifeste. L'analyse des conditions d'ensemble, la planification stratégique et opérationnelle ainsi que les mécanismes de suivi et d'évaluation présentent souvent des insuffisances. [...] Aucun des cas passés en revue n'a donné lieu à un suivi systématique des effets [de la décentralisation] » (BMZ 1998).

- Des études conduites sur le terrain dans cinq pays entre septembre 1999 et janvier 2000, dans le cadre d'une évaluation conjointe du PNUD et du BMZ, mettent en évidence divers degrés de participation du PNUD aux programmes de décentralisation et de gouvernance locale :

« Dans les documents consultés, l'équipe a constaté d'une manière générale que les effets positifs de la gestion décentralisée des affaires publiques étaient censés aller de soi et se passaient d'explications. [...] Pour mesurer les résultats atteints, le PNUD devrait peut-être documenter davantage l'impact de cette décentralisation et prouver qu'elle tire profit de ses avantages comparatifs et joue un rôle important dans le domaine du développement » (PNUD/BMZ 2000 : p. 39).

3 Fonctions d'un système de suivi et d'évaluation des effets (SSEE)

L'importance et la nécessité d'un système de suivi et d'évaluation des effets vont de soi : le résultat des observations permettrait avant tout d'engager une discussion fondée empiriquement sur les avantages et les inconvénients de la décentralisation. D'autres justifications (plutôt classiques et se recoupant en partie) sont les suivantes (cf. GTZ 2000).

- *Transparence* - Le principal client de la GTZ, le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement (BMZ), a besoin d'informations fiables pour justifier les dépenses du gouvernement en faveur de la coopération au développement. Un système de suivi et d'évaluation des effets procède donc d'une obligation vis-à-vis du contribuable allemand.
- *Justification des performances* - Un système de suivi et d'évaluation des effets contribue à justifier la légitimité des projets et de leur personnel technique ; il doit démontrer les résultats positifs des projets aux clients, aux concurrents et aux bailleurs de fonds.
- *Apprentissage* - Un système de suivi et d'évaluation des effets peut constituer un outil d'apprentissage institutionnalisé pour les organisations partenaires et les agences de coopération technique, permettant un ajustement et une amélioration continus de leurs propres activités.
- *Fonction d'orientation* - Vu sous la perspective des projets, un système de suivi et d'évaluation des effets engendre des mécanismes d'information en retour entre l'équipe du projet et les groupes cibles. Il offre une base solide, prenant appui sur l'expérience, pour les décisions importantes quant à l'objectif et aux méthodes. Il facilite la détection précoce des éventuels effets (secondaires) négatifs. Le cas échéant, les mesures nécessaires pour y remédier peuvent être prises à temps.

On peut ajouter à cette liste deux autres aspects susceptibles d'enrichir la conception plutôt limitée du suivi et de l'évaluation dans le cadre de la coopération au développement :

- *Conseil en matière de politiques auprès des gouvernements partenaires* - Le suivi et l'évaluation des effets sert à améliorer les processus décisionnels, à fournir aux décideurs des informations de meilleure qualité et à renforcer la responsabilité des politiques et des programmes publics à l'égard des citoyens. Il ne s'agit pas de supprimer les prises de position qui accompagnent les processus décisionnels ou de les remplacer, mais d'assurer une rétroaction des résultats des programmes et de contribuer ainsi à l'amélioration de leur conception et de leur mise en œuvre. Cela donnerait au conseil (externe) en matière de politiques une base de référence supplémentaire. La compétence technique et un accès facilité aux connaissances seraient complétés par une information en retour sur les décisions politiques. Les conseillers en politique pourraient appuyer leurs recommandations sur la connaissance des incidences des politiques. Un système de suivi et d'évaluation des effets pourrait ainsi servir de source de savoir pour guider les actions futures.
- *Coordination* - Les résultats de ce système de suivi et d'évaluation des effets fourniraient aux donateurs et aux partenaires un cadre de référence et des critères permettant d'identifier les « meilleures pratiques » dans les différentes approches observées. Un terrain d'entente serait ainsi établi pour un apprentissage mutuel et une coordination accrue.

4 Problèmes inhérents au développement d'un système de suivi et d'évaluation des effets

La conception d'un système de suivi et d'évaluation des effets sur les politiques de décentralisation est, sans aucun doute, une entreprise difficile. On se heurte aux problèmes méthodologiques inhérents à la mesure des effets de la décentralisation d'une part, ainsi qu'aux difficultés typiquement rencontrées lors de l'évaluation de programmes politiques d'autre part.⁷

Tout d'abord, on doit affronter les *questions de causalité*. Dès lors que la structure administrative change, les autres variables (politiques, sociales, économiques) ne sauraient rester constantes. L'hypothèse « toutes choses étant égales par ailleurs » n'est donc pas valable. Les observations de Rondinelli et coll., datant de 1983 (p. 35), restent d'actualité :

« Bien que l'on dispose de peu d'évaluations approfondies et systématiques des coûts et des avantages des efforts de décentralisation récents, il ressort que quelques critères de réussite ont été atteints dans certains pays, mais qu'ils ne l'ont pas été dans d'autres. À vrai dire, des approches similaires en matière de décentralisation ont produit des effets donnés dans certains pays et des résultats contraires dans d'autres. Dans de nombreux pays du tiers monde, les objectifs déclarés de la décentralisation ont été atteints dans certaines régions, provinces ou localités, mais pas dans d'autres. Certains objectifs ont été atteints au stade initial de la décentralisation, mais pas par la suite. »⁸

Par ailleurs, on débat actuellement de la question de savoir s'il est possible de déterminer des *indicateurs* capables de signaler plus qu'une certaine tendance à la centralisation ou à la décentralisation (Smith 1985 : 84). Conyers (1984 : 19) indique qu'il est difficile de déterminer clairement les différents objectifs des programmes de décentralisation et de définir des critères permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs.

⁷ « Les évaluations des programmes consistent à analyser systématiquement les aspects importants et la valeur d'un programme, dans le but de tirer des conclusions fiables et utilisables. » (OCDE/PUMA 1999 : 13).

⁸ Cf. note 4.

Étant donné le caractère politique de la décentralisation, d'autres questions se posent, en particulier à propos de l'effet des évaluations sur les processus de décision politiques :

« L'évaluation s'inscrivant dans un contexte politique, le problème de la vérification de son utilité ne sera jamais entièrement résolu. L'évaluation ne constitue qu'une source d'informations parmi d'autres et elle se trouve en concurrence avec d'autres facteurs qui influent sur le processus de décision... L'évaluation peut avoir le plus grand impact sur les mesures qui ne comptent pas parmi les grandes priorités politiques ou lorsqu'il existe un large consensus sur l'orientation générale de la politique. De plus, lorsqu'ils décident d'interventions publiques, les responsables politiques insistent sur leurs bonnes intentions, mais ils ne s'intéressent pas forcément à leurs effets. La réticence à commander des évaluations et à discuter de leurs conclusions peut s'expliquer par la crainte de voir les imperfections révélées au grand jour. Les responsables politiques ne veulent peut-être pas toujours formuler des objectifs politiques avec précision, et une évaluation se révèle de ce fait difficile. [...] Parfois, aucune option n'est possible pour l'action, ou la volonté politique d'opérer des changements fait défaut. Parfois aussi, la décision a déjà été prise sur d'autres bases. L'évaluation peut être détournée de son objectif initial. Elle peut n'être effectuée que pour légitimer des décisions politiques déjà prises. Les conclusions gênantes ou politiquement sensibles sont parfois supprimées ou les résultats ne sont utilisés que de manière sélective. Bien que la participation des utilisateurs joue un grand rôle dans l'évaluation, le risque demeure que celle-ci soit monopolisée par le client . » (OCDE/PUMA 1999 : 23-24, 39)⁹.

5 Idées émanant de domaines proches

Indépendamment de ces difficultés, deux débats en cours peuvent se révéler utiles au développement d'un système de suivi et d'évaluation des effets pour les politiques de décentralisation :

- l'évaluation de leurs programmes de réforme de l'administration par les pays membres de l'OCDE (5.1) ;
- le débat actuel dans le cadre de l'OCDE/CAD sur les indicateurs de gestion des affaires publiques (5.2).

5.1 Évaluation des réformes de l'administration dans les pays membres de l'OCDE

La pratique de l'évaluation dans les pays de l'OCDE s'est développée en plusieurs phases. « La première vague, dans les années 1960 et 1970, avait pour point de départ les programmes sociaux des gouvernements socio-libéraux. Des processus de planification et de programmation ont été adoptés pour optimiser l'action politique. La situation financière favorable et les connaissances offertes par les sciences sociales ont contribué de manière décisive à ces efforts. Il s'agissait en premier lieu d'améliorer les programmes, et les responsables de programmes se montraient intéressés par l'utilisation des évaluations comme mécanismes d'information en retour. La deuxième vague - moins rapide et moins impressionnante -, dans les années 1980, s'inscrivait dans un contexte de difficultés budgétaires et a été déclenchée par les gouvernements, en majorité conservateurs, pour réduire le volume des dépenses publiques. Les évaluations étaient jugées utiles pour réexaminer le bien-fondé de certaines politiques et faire des économies. Les ministères des finances et les cours des comptes ont participé activement au développement des instruments d'évaluation. »¹⁰ (cf. OCDE/PUMA 1999 : 16).

⁹ Cf. note 4.

¹⁰ Cf. note 4.

Aujourd'hui, l'orientation sur les résultats est au cœur des dernières réformes administratives dans les pays membres de l'OCDE. Dans ce contexte, l'évaluation revêt une grande importance, car elle permet de se prononcer sur l'efficacité et l'efficience de la politique de l'État. Elle peut ainsi apporter une contribution déterminante à l'amélioration de la politique et susciter des innovations.

Les changements au niveau des conceptions de la gestion ont, eux aussi, des effets. On demande aujourd'hui une gestion décentralisée et orientée sur des résultats. On estime que les coûts doivent être répercutés sur les utilisateurs finaux et que les pouvoirs publics doivent être plus proches des citoyens. C'est la raison pour laquelle l'information relative aux prestations et aux coûts devient indispensable.

Le département de la gestion publique de l'OCDE tire les conclusions suivantes :

« On observe un intérêt croissant pour l'évaluation comme outil de gestion. Par rapport aux efforts d'évaluation passés, les attentes sont aujourd'hui plus réalistes, les méthodes moins rigoureuses sont plus largement acceptées et les organisations comprennent mieux leur utilisation. [...] L'évaluation peut jouer un rôle important si elle est correctement pratiquée et intégrée dans le cadre général de la gestion des performances. Elle peut améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public et, par voie de conséquence, renforcer la base des activités de ce secteur. [...] En énonçant des attentes réalistes, en s'attaquant aux problèmes rencontrés et en utilisant l'évaluation de manière pragmatique mais résolue, les gouvernements peuvent améliorer leurs performances et la transparence de leur gestion. »¹¹ (OCDE/PUMA 1999 : 9)

5.2 Le débat OCDE/CAD sur les indicateurs de gestion des affaires publiques

Durant son mandat de trois ans qui a pris fin en 1996, le groupe de travail du CAD sur le Développement participatif et la bonne gouvernance n'est pas parvenu à atteindre un consensus sur un cadre commun d'évaluation des résultats du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques. Depuis lors, la demande d'évaluation des progrès de la bonne gestion des affaires publiques a augmenté tant de la part des groupes de la société civile des pays en développement, inquiets des incidences des processus de démocratisation sur le bien-être de la population, que de la part des organismes de coopération, pressés par l'électorat de leurs pays respectifs de justifier l'utilisation des deniers publics dans ce domaine. L'évaluation de la bonne gestion des affaires publiques est ainsi devenue une préoccupation transnationale et transculturelle légitime. Parallèlement, le nombre de méthodes d'évaluation a fortement augmenté (cf. OCDE/CAD 1999a : 4). Le CAD travaille actuellement sur cette question et, la décentralisation étant un aspect du développement participatif et de la bonne gouvernance, on peut trouver des informations utiles dans les documents de travail disponibles.

¹¹ Cf. note 4.

6 Les éléments fondamentaux d'un système de suivi et d'évaluation des effets

L'objectif n'est pas ici de présenter un système de suivi et d'évaluation des effets de la décentralisation et de ses politiques d'appui prêt à l'emploi. L'intention est plutôt de partir des deux débats actuels pour en dégager quelques éléments fondamentaux à développer, avec les principes méthodologiques (6.1), les bases techniques (6.2) et les éléments d'appréciation du processus (6.3). Le rôle que peut jouer la coopération technique dans ce domaine sera abordé pour terminer (6.4).

6.1 Principes méthodologiques

Les réflexions suivantes peuvent représenter des éléments méthodologiques fondamentaux :

- *Réflexion sur les liens de causalité* : La causalité pourrait avoir un « caractère fonctionnel de réseau » plutôt qu'un caractère linéaire. La cause et l'effet pourraient être reliés par des boucles de rétroaction. Le changement doit donc provenir du système lui-même (cf. Willke 1996, cité dans Cusnick 2000 : 26/27). L'appui extérieur se limite dans ce cas à donner des impulsions et à jouer un rôle de facilitateur du processus. Il semble donc difficile d'établir une distinction entre l'effet de l'appui extérieur et celui de la politique nationale.
- Les *étapes* suivantes sont sans doute nécessaires (cf. Cusnick 2000 : 33) :
 - Identifier les boucles de rétroaction et comprendre les liens qui se renforcent mutuellement.
 - Saisir la dynamique à la base de ces réseaux
 - Formuler des hypothèses quant aux effets.
 - Mettre au point des indicateurs.
 - Établir des normes (dans la perspective d'options politiques implicites ou explicites, sur la base d'une comparaison d'un pays à l'autre ou d'une période à l'autre).
 - Déterminer des possibilités d'intervention.
- *Combinaison d'indicateurs de processus et d'indicateurs statiques* - Les indicateurs choisis devraient pouvoir mesurer les processus (par exemple, la coopération entre les acteurs) comme les résultats (par exemple, la situation financière au niveau des communes).
- *Diversité des méthodes de collecte des données* - Il existe différents mécanismes possibles et nécessaires pour recueillir des informations cohérentes et générer un savoir destiné à l'action :
 - *Les comptes rendus et l'analyse de documents* sont utilisés pour décrire la configuration politique et institutionnelle existante, par exemple la fréquence des élections, la structure des organisations ou la taille et les coûts de l'administration publique.
 - *Les entretiens et les questionnaires* peuvent être utilisés pour interroger des personnes de référence.
 - *Les sondages* auprès des parties prenantes permettent de connaître l'opinion des citoyens, des chefs d'entreprise, des investisseurs étrangers, des fonctionnaires, etc.
 - Les méthodes d'*appréciation rapide* sur le terrain, menées par des consultants connaissant bien une région déterminée et effectuant une courte étude qualitative en se fondant sur des entretiens avec des responsables municipaux, les représentants des organismes gouvernementaux, aux niveaux national et local, et des membres du secteur privé et d'organisations non gouvernementales, constituent une autre possibilité. Les comptes rendus régionaux font tout d'abord l'objet d'une discussion interne, puis ils sont présentés comme base de discussion dans des séminaires réunissant - outre les responsables des projets

appuyant la décentralisation, les élus locaux et les représentants du gouvernement national - des membres du parlement, les représentants des bailleurs de fonds et d'organisations non gouvernementales, des chercheurs, des représentants du secteur privé et des coopératives (une méthode de ce genre, appliquée par l'USAID, est présentée dans PNUD/BMZ 2000, p. 40).

- *Les évaluations transnationales* reposent sur des sondages auprès d'experts, à qui il est demandé d'évaluer la qualité et l'efficacité de l'administration publique.
- *Les consultations* effectuées à l'occasion de tables rondes ou de conférences nationales.

6.2 Bases techniques

Si un système de suivi et d'évaluation des effets de la décentralisation est compris comme un exercice d'évaluation des programmes, comme une forme d'assistance en matière de politiques pour les pays partenaires, on peut tirer du débat de l'OCDE quelques recommandations techniques utiles (cf. OCDE/PUMA 1998) :

- Le principal *objectif de l'évaluation* consiste à améliorer les processus décisionnels et à optimiser l'affectation des ressources et la responsabilité à l'égard des contribuables. Il peut être atteint par le biais d'un travail de communication vis-à-vis du public, par la fourniture d'informations nécessaires pour les processus décisionnels clés et en encourageant un apprentissage organisationnel continu.
- *Les évaluations présentent un intérêt* si elles portent sur des thèmes importants pour des raisons politiques, financières ou stratégiques.
- Les évaluations doivent faire *partie d'un système plus complet de gestion des performances*, qu'elles peuvent compléter et améliorer, mais auquel elles ne peuvent pas se substituer.
- Un équilibre entre le savoir-faire technique et la volonté politique est nécessaire : *de solides compétences en matière d'évaluation doivent aller de pair avec la disposition à transposer les résultats dans la pratique*. Ce n'est que de cette manière que l'évaluation des programmes peut avoir un effet sur le processus décisionnel. Ces préalables se conditionnent mutuellement, de telle sorte que l'amélioration de l'un favorise l'optimisation de l'autre.
- Les évaluations productives reposent sur la *coopération entre les acteurs clés* (évaluateurs, utilisateurs et parties prenantes) : l'adhésion au processus se manifeste par la disposition des responsables politiques, des gestionnaires et des dirigeants de l'administration publique à suivre les recommandations résultant des évaluations. La demande d'évaluation doit émaner et être formulée par les parties prenantes, internes et externes. Sans l'engagement actif de ces dernières, les évaluations sont peu susceptibles d'être suivies d'effets.
- Les autorités centrales jouent un rôle important dans l'organisation du processus d'évaluation. Les *tâches concrètes d'évaluation* peuvent néanmoins être *décentralisées* et confiées à différents acteurs à tous les niveaux de l'administration publique.
- *L'auto-évaluation* est particulièrement recommandée lorsque le processus d'apprentissage par l'organisation et l'amélioration de son fonctionnement comptent parmi les principaux objectifs. Il se peut, cependant, que le personnel ne dispose ni du temps ni des compétences nécessaires, que les thèmes à évaluer soient trop limités et que l'objectivité des résultats soit contestée.

- Une *évaluation par l'administration centrale* se révèle justifiée si elle vise à revoir les priorités budgétaires et s'il est nécessaire que les évaluateurs aient des liens étroits avec les processus de prise de décisions.
- Une évaluation par des *évaluateurs externes* (par exemple, organismes de recherche ou sociétés de conseil) est indiquée lorsque des perspectives d'action politique foncièrement nouvelles doivent être élaborées ou s'il faut faire appel à une expertise particulière en matière d'évaluation. Les évaluateurs externes risquent cependant de n'avoir qu'une « vue limitée » de la politique ou de l'organisation à évaluer. En outre, les résultats de l'évaluation risquent d'être par trop théoriques et trop peu pertinents du point de vue de l'action.
- L'*évaluation indépendante* se montre appropriée lorsqu'il s'agit d'améliorer la transparence ou de rendre des comptes aux citoyens ou aux bailleurs de fonds. Les résultats et les recommandations peuvent néanmoins se heurter à la réticence des responsables des politiques et de l'administration dans son ensemble. Les « audits » sont la plupart du temps identiques aux évaluations. L'indépendance du vérificateur et l'accent placé sur l'obligation de rendre des comptes - plutôt que sur l'amélioration des processus - comptent parmi leurs principales caractéristiques.
- *Les parties prenantes*, y compris le personnel impliqué dans les projets, peuvent être désignées pour participer à des commissions d'évaluation ou être associés à l'évaluation dans le cadre de groupes d'orientation ou de groupes consultatifs. On peut utiliser ici des méthodes d'évaluation participatives, pour dégager un consensus et susciter chez les intéressés la volonté de s'impliquer dans un processus de changement ambitieux. Le dialogue avec les utilisateurs et le personnel concerné permet de mieux comprendre leurs besoins et leurs priorités et de mieux y répondre.
- Une *présentation transparente des résultats* permet d'accroître la crédibilité de l'évaluation et la nécessité d'y donner suite. L'accès aux rapports et leur diffusion sont utiles pour présenter les conclusions et engager une discussion publique à ce sujet. Les jugements et les recommandations formulés sur la base de critères explicites suscitent l'attention et offrent davantage de chances d'être suivis d'actions. Les jugements formulés devraient s'abstenir de condamner et privilégier plutôt la recherche de solutions aux problèmes.

6.3 Éléments d'appréciation

Peu de publications s'intéressent à la manière de mesurer l'impact de la décentralisation. Et celles qui le font ne l'abordent ni systématiquement, ni explicitement. Les deux sources suivantes proposent des ensembles de critères utiles et approfondis :

Critères spécifiques (GTZ 1999)	Indicateurs généraux (OCDE/CAD 1999 a, b)
<p><u>Gestion des affaires publiques locales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Obligation de rendre des comptes (décentralisation politique) • Transparence et accès à l'information • Participation de la population locale (des citoyens) • Responsabilisation de la société civile <p><u>Collectivité locale :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle et fonctions de chaque niveau de l'administration publique (responsabilité fonctionnelle ; autres dispositions gouvernementales pour le partage des pouvoirs et des responsabilités) • Financement des collectivités régionales/locales • Procédures de planification et d'établissement du budget • Organisation des collectivités régionales/locales et mesure de leurs performances • Tutelle et supervision des collectivités locales • Système judiciaire efficace pour prévenir et résoudre les conflits 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance du principe du partage des pouvoirs dans la constitution et la législation • Découpage géographique de la délégation des pouvoirs (décentralisation) • Part des recettes de l'État générée par les collectivités locales • Part des dépenses de l'État imputable aux collectivités locales • Pourcentage des recettes générées par les collectivités locales conservé sur place • Adéquation des ressources financières et humaines aux institutions locales autogérées • Définition explicite des tâches et des responsabilités de l'administration centrale et des collectivités locales • Recours effectif et indépendant à un arbitrage en cas de conflit • Désignation de l'administration locale responsable devant les élus locaux • Prestations de services des collectivités locales <ul style="list-style-type: none"> - efficaces - équitables - adaptées - transparentes

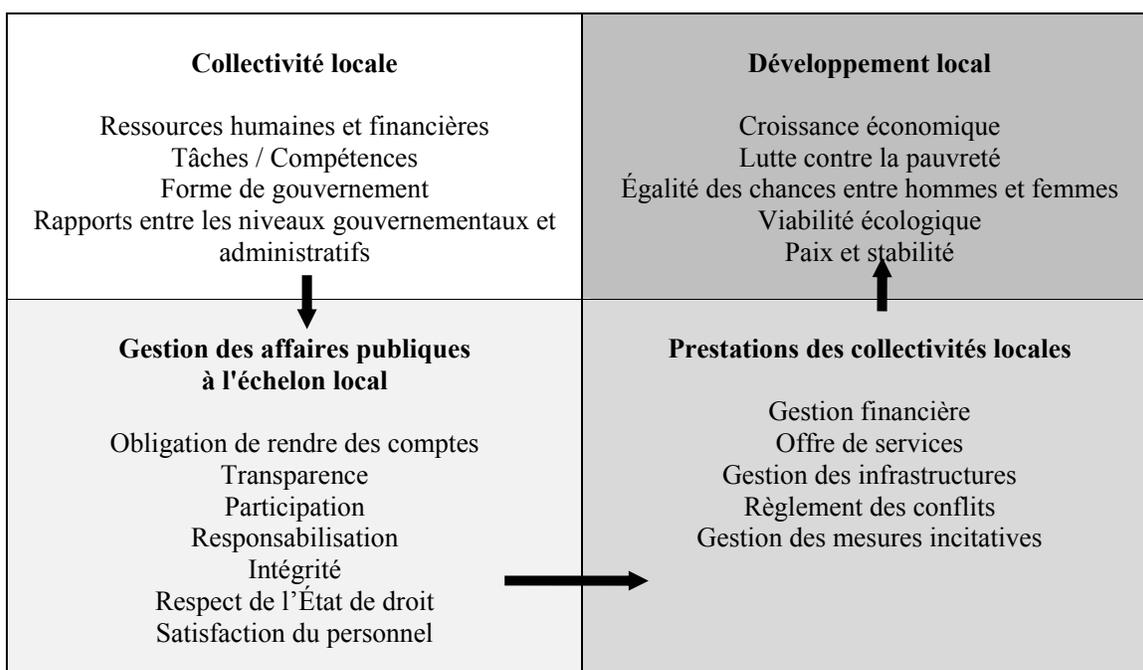
À partir de cette liste de critères, il est possible de distinguer différents niveaux d'impact ou éléments d'appréciation, avec des groupes de variables « latentes » - donc non mesurables directement - correspondants, récapitulés dans le tableau ci-dessous.

- Les variables servant à mesurer les *conditions d'ensemble* tiennent compte du découpage géographique de la politique de décentralisation (échelle nationale ou communes pilotes), du cadre législatif favorisant l'autogestion (y compris son exhaustivité), de la politique d'information de l'opinion, de la préparation et de la réalisation des premières élections à l'échelon territorial ainsi que de la nature et de la mise en œuvre des mécanismes d'appui (par exemple, centres de formation à la fonction territoriale, services d'assistance technique aux communes, mécanismes de péréquation fiscale).

Conditions d'ensemble
 Découpage géographique
 Cadre législatif
 Politique d'information
 Gestion du processus électoral
 Mécanismes d'appui

Qualité de l'élaboration du cadre institutionnel

Cohérence
 Coopération
 Exhaustivité



- La *qualité de l'élaboration du cadre institutionnel* peut être définie comme le degré de cohérence et de coopération entre les acteurs déterminant les conditions d'ensemble.
- Le *résultat des conditions d'ensemble* détermine la nature formelle du niveau de gestion locale. Il est déterminé par les ressources financières et humaines allouées, les tâches et les domaines de compétence confiés, le cadre institutionnel (forme de gouvernement) et les liens formels entre les autorités centrales, leurs services déconcentrés et les collectivités locales.
- La *qualité de la gestion à l'échelon local (gouvernance locale)* peut être mesurée par l'obligation de rendre des comptes, la transparence, le degré de participation, la responsabilisation de la population, l'absence de corruption, le respect de l'État de droit et la satisfaction du personnel des collectivités locales.
- Les *performances des collectivités locales* peuvent être mesurées en référence à la gestion financière, à la qualité des services offerts, à la gestion des infrastructures locales, à l'efficacité du règlement des conflits locaux, et aux résultats des mesures incitatives dans la promotion de l'économie locale.

- La croissance économique, la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances entre hommes et femmes, la viabilité écologique et la stabilité sont des dimensions du *développement local*, sur lequel la décentralisation vise à avoir un effet.

Ces variables latentes doivent encore être traduites sous forme de variables manifestes, c'est-à-dire d'indicateurs mesurables. Cet exercice devrait être entrepris en coopération avec les responsables et le personnel administratif à l'échelon local et national. Les indicateurs pourraient être formulés de manière à mesurer tant le soutien externe apporté à la décentralisation que la qualité de la politique nationale de décentralisation. Les critères de bonne gestion des affaires publiques à l'échelon local se rapportent aux différents niveaux de gouvernement : central, régional et municipal.

6.4 Le rôle de la coopération technique

Dans la conception d'un système de suivi et d'évaluation des effets de la décentralisation et dans sa mise en œuvre, la coopération technique peut assumer les fonctions suivantes :

- Des activités de conseil visant à instaurer la confiance mutuelle, permettant de lever les *obstacles institutionnels à l'évaluation* tels que les phénomènes de résistance interne.
- *La formation et le dialogue entre professionnels*, garants d'évaluateurs compétents et de clients informés ainsi que d'usagers avertis, contribuant ainsi à la création d'une culture de l'évaluation.
- Le développement des capacités d'évaluation dans différentes organisations, assurant un large éventail de *méthodes et de perspectives* et garantissant la conformité de chaque évaluation aux exigences spécifiques de ses termes de référence.
- *Des fonds spéciaux* pour le financement des évaluations, ces fonds pouvant constituer des mesures incitatives importantes pour l'évaluation des politiques publiques et stimuler, de ce fait, la demande.
- Une utilisation du système de suivi et d'évaluation des effets *pour comparer différentes approches (des bailleurs de fonds ou des pays)*, susceptible d'identifier les meilleures pratiques dans ce domaine et de garantir ainsi un apprentissage mutuel.

Enfin, les résultats du système de suivi et d'évaluation des effets de la décentralisation devraient influencer positivement l'assistance en matière de conseil sur les politiques à suivre ainsi que la conception des projets et des programmes d'appui extérieurs.

Bibliographie

BMZ. 1998. Querschnittsauswertung der Serienevaluierung „Dezentralisierung“. Bonn : Ministère fédéral de la Coopération économique et du développement.

Cohen, S.S., Dyckman J.W., Schoenberger E., Downs C.R. 1981. Decentralization : A Framework for Policy Analysis. Berkeley.

Conyers, D. 1984. Decentralization for Development. A Selected Bibliography. Londres.

Cusnick, U. 2000. Politikberatung und Wirkungsbeobachtung. Francfort : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

GTZ. 1999. Institutional Assessment : Centre-Region Relations. A Toolkit for Practioners in Regional Development Projects. Djakarta : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

GTZ. 2000. Wirkungsmonitoring in Projekten der Institutionenentwicklung im Umweltbereich. Eschborn : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

OCDE/CAD. 1997. Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques / Comité d'aide au développement.

OCDE/CAD. 1999a. DAC Informal Experts' Group Meeting on Assessing and Monitoring Performance in Good Governance. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques / Comité d'aide au développement.

OCDE/CAD. 1999b. Summary on possible PD/GG Indicators. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques / Comité d'aide au développement.

OCDE/PUMA. 1998. Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation. Organisation de coopération et de développement économiques / Service de la gestion publique.

OECD/PUMA. 1999. Vers de meilleures pratiques de l'évaluation. Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation et document de référence. Organisation de coopération et de développement économiques / Service de la gestion publique.

PNUD/BMZ. 2000. The UNDP Role in Decentralisation and Local Governance. A Joint UNDP – Government of Germany Evaluation. N.Y. : Programme des Nations unies pour le développement / Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement.

Randinelli, D.A., Nellis J.R., Cheema G.S. 1983. Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience. World Bank Staff Working Papers No. 581. Washington, D.C. : Banque mondiale.

Rüland, J. 1982. Local Politics in Developing Countries - Democratisation from Below? In : *Local Administration : Democracy versus Efficiency? Experience and Proposals with Special Reference to Turkey*. K. Göymen, H.F. Illy, W. Veit (dir.). Bonn : 17-35.

Slater, D. 1989. Territorial Power and the Peripheral State : The Issue of Decentralization. *Development and Change*, 20 : 501-531.

Smith, B.C. 1985. Decentralisation : The territorial dimension of the state. Londres.

Steinich, M. 1997. „Erst wenn wir unseren Kopf in unsere eigenen Hände nehmen können ...“
– Subsidiaritätsförderung als Beitrag zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern. Münster.

Wolman, H. 1990. Decentralization : What It Is and Why We Should Care. In : *Decentralization. Local Governments and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*. R.J. Bennett (dir.). Oxford : 29-42.