

SYSTEME DE SUIVI ET EVALUATION DU PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL A MADAGASCAR

A. CONTEXTE

Madagascar a choisi de baser son développement sur la décentralisation en mettant en place les Communes (Fivondronana) dans les années 90. Ce choix a été confirmé par les régimes successifs avec plusieurs actes, entre autres : *(i)* la mise en place des 22 Régions en 2004, *(ii)* l'élaboration de la Politique de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D) en 2005, *(iii)* la mise en place des trois institutions du MID (le Fonds de Développement Local – FDL en 2008, l'Office National de Concertation sur la Décentralisation – ONCD en 2014, l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local (INDDL) en 2012, *(iv)* la promulgation des trois Lois sur la décentralisation¹ en 2014 et l'élaboration de la Stratégie Nationale de Développement Local - SNDL en 2015.

Deux de ces lois attribuent les pouvoirs et moyens aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) qui sont chargées de piloter/coordonner et faciliter le développement économique et social de leurs ressorts territoriaux. Selon la Constitution de la IV^{ème} République en son article 139, les CTD constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Plusieurs initiatives ont été développées pour appuyer les CTD dans leurs rôles. Au niveau communal, l'on cite entre autres, les appuis aux Communes dans (i) la planification et l'élaboration de leurs schémas d'aménagement ; (ii) la promotion de la bonne gouvernance à travers des outils de Transparence et de Redevabilité Sociale (TRS), les Structures Locales de Concertations (SLC) et l'exercice d'Indice de Gouvernance Local (IGL)² ; le renforcement de leurs capacités en termes de gestion et de maîtrise d'ouvrage communale et la mobilisation des ressources propres. Au niveau régional, les actions ont été focalisées sur la planification du développement, la schématisation de l'aménagement du territoire, le développement des secteurs et/ou des filières priorisées par les acteurs régionaux.

Malgré tous ces efforts, la performance du pays dans le DL reste encore faible. Bon nombre de Communes n'ont pas avancé en matière de bonne gouvernance et ont même reculé après le changement des élus. Les CTD ont du mal à jouer leurs rôles dans la coordination des interventions, l'incitation et la facilitation des investissements dans leurs ressorts territoriaux. Le minimum des conditions cadres n'est pas encore atteint pour permettre au secteur privé local de s'épanouir et créer des emplois décents et de revenus pour la population.

Cette situation s'explique essentiellement par l'absence de références claires permettant de prendre des décisions pertinentes et objectives dans le processus de DDL (définition et priorisation des actions, négociation avec les bailleurs, mobilisation des acteurs, coordination et suivi de la mise en œuvre des actions, l'identification des sources de blocage dans la mise en œuvre, définition des ajustements stratégiques et opérationnels par rapport aux rôles et aux besoins de chaque type d'acteurs, évaluation des résultats à un moment donné pour une définition des orientations).

Autrement dit, il n'y a pas une assurance qu'une décision prise est vraiment prioritaire et pertinente par rapport à une situation souhaitée. Dans une région, par exemple, il n'y a pas un système permettant de connaître l'évolution du nombre des Communes pratiquant le BP ou qui ont pu améliorer leur performance en matière de mobilisation des ressources. Les Communes qui rencontrent des blocages dans ces sujets ne sont pas connus et il en est de même pour les facteurs qui les bloquent. Cette situation est constatée dans tous les thématiques/domaines/secteurs, et ce, à tous les niveaux, surtout au niveau des CTD, les principaux maîtres d'ouvrage de la mise en œuvre du processus.

Le Système de Suivi et Evaluation du processus de la DDL (SSE-DDL) répond à ce blocage. La reconstitution de l'histoire de la décentralisation montre qu'à part le renforcement du transfert des ressources, tout a été déjà fait pour renforcer les CTD à Madagascar, sauf le développement de ce SSE. L'état des lieux de la Transparence et de la Redevabilité Sociale (TRS) réalisé par le MID/ONCD en 2017 ont permis de conclure que l'absence de cet outil fait parties des principaux blocages de toutes les parties prenantes de ce processus, dans l'exercice de leurs rôles, et ce, à tous les niveaux.

¹ Community Score Card, débats publics, Qualité Sociale, Suivi Participatif des Finances Publiques, Budget Participatif, etc.

² IGL

L'absence du SSE-DDL *limite également l'insuffisance des capacités* des CTD dans la mise en œuvre des actions requises par le DDL, l'exploitation des potentiels de leurs ressorts territoriaux pour mobiliser leurs acteurs, inciter et attirer et faciliter des investissements privés locaux et externes, faciliter leurs interventions afin de créer une richesse. Cette situation explique la rareté flagrante des Communes qui investissent dans le développement économique, ainsi que leur forte dépendance aux subventions de l'Etat ou des partenaires de développement.

Dans le cadre du Plan de l'émergence de Madagascar, le Gouvernement actuel a mis parmi les axes de ce plan, l'instauration d'une décentralisation émergente, qui vise à assurer, d'une part, une stabilité politique et une modernisation des structures administratives pour relancer une véritable décentralisation et, d'autre part, un ancrage territorial solide de toutes les initiatives pour une émergence réussie et équilibrée du pays. Ce processus nécessite la responsabilisation des CTD dans l'exercice de leurs rôles et l'efficacité de l'Etat dans l'appui à ces dernières.

Pour avancer dans cette politique, le Gouvernement a élaboré la Lettre de Politique sur la Décentralisation Emergente (LPDE), dont la mise en œuvre des orientations sera exécutée à travers le Plan National de la Décentralisation Emergente (PNDE). La LPDE prévoit le développement du SSE-DDL à travers l'Observatoire de la Décentralisation et du Développement Local (ODDL).

B. Le SSE de la Décentralisation et du Développement Local (SE-DDL)

Par convention, le SSE est défini comme « *l'ensemble du processus, des méthodologies et moyens mobilisés pour suivre et analyser l'évolution, les résultats, les effets et les impacts d'une politique, d'une stratégie ou d'un projet/programme, pour en tirer des conclusions (efficacité, efficience, cohérence, pertinence, sources de blocage...), définir des ajustements/orientations.* Le SSE comprend au moins 4 éléments constitutifs, à savoir :

- a. **les indicateurs de SE**, qui sont des éléments chiffrés qui permettent d'apprécier les réalisations et les changements recherchés dans la mise en œuvre du processus ;
- b. **le processus et méthode de collecte de données**, pour le remplissage des outils disponibilité à temps des données fiables qui alimentent les indicateurs et les outils de valorisation des données ;
- c. les **moyens** nécessaires pour permettre aux dispositifs susmentionnés d'accomplir leurs tâches, dans le développement du SSE, notamment, (i) les moyens financiers, les **outils de collecte, de gestion et de valorisation des données/informations** (matrices de collecte de données, base de données, cartes des indicateurs, cartes thématiques, cartes des projets, tableaux synoptiques, etc.), les **dispositifs** chargés d'assurer la collecte, le traitement, le stockage et la gestion des données, en appliquant les méthodes prévues (depuis le niveau local jusqu'au niveau national).
- d. le **processus/méthodes** de valorisation des données.

Les mots « Suivi » et « Evaluation » sont complémentaires. En effet, les données/informations obtenues de l'évaluation constituent les changements souhaités (effets), et celles sortant du « Suivi » constituent les éléments explicatifs de ces changements. Autrement dit, la qualité des résultats obtenus à l'issue d'une évaluation résulte de celle du suivi. Il est nécessaire de donner plus d'importance au Suivi, pour avoir des bons résultats à l'évaluation.

Le Développement Local (DL) peut être défini comme une évolution positive et cohérente de la situation économique, sociale et humaine d'un territoire, constituant un espace de vie et d'activités des acteurs qui y sont basés (citoyens, acteurs privés et publics). En liant le DL avec la décentralisation, le territoire local est ramené à celui d'une Commune, qui est la CTD qui est chargée du développement de ce territoire.

Le DL résulte des changements positifs observés sur plusieurs thématiques et domaines/secteurs au niveau du territoire, comme le foncier, la fiscalité, le développement économique et social. Ces aspects devraient se faire avec la bonne gouvernance (qui intègre la transparence, la redevabilité, l'équité, l'inclusion...). Ce qui fait que cette thématique se trouve au centre du DL, dont le développement thématique doit permettre de bien mettre en exergue les liens entre la bonne gouvernance et le développement économique et social dans un territoire.

Partant de ces définitions, le SSE-DDL peut donc être défini comme « *l'ensemble du processus, des méthodologies et moyens mobilisés pour suivre et analyser l'évolution, les résultats, les effets et les impacts de la politique de décentralisation et de la promotion du DL, pour en tirer des conclusions (efficacité, efficience, cohérence, pertinence, sources de blocage...) et définir des ajustements/orientations* ».

Le SSE-DL est un outil d'aide à la décision, à la coordination et au suivi des interventions dans le processus de DDL. Il facilite la disponibilité à temps des données/informations fiables, la définition et la priorisation des actions sur la base des arguments objectifs et solides. Il facilite le suivi de l'avancement de la mise en œuvre de ces actions,

l'identification des sources de blocage et la définition des ajustements stratégiques et opérationnels par rapport aux rôles et aux besoins de chaque type d'acteurs, puis d'évaluer les résultats et définir des orientations.

A travers les outils qui y sont développés et utilisés, le SSE-DDL peut être également un excellent outil de renforcement des capacités sur toutes les thématiques/domaines/secteurs. Il doit faciliter la collecte, le traitement et la remontée à temps des données/informations fiables, la définition et la priorisation des actions sur la base des arguments objectifs et solides. De ce fait, le SSE devrait aider toutes les parties prenantes de la DDL à jouer efficacement leurs rôles :

- pour les CTD, la coordination, le pilotage et la facilitation des interventions dans leurs ressorts territoriaux, la mobilisation des acteurs et des ressources et le développement de partenariats, l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des outils (Plans de développement, Schémas d'Aménagement des Territoires...);
- pour le secteur privé, la prise de décision en matière d'investissements dans les territoires, par la valorisation des données/informations relatives aux potentialités de ces dernières (avantages comparatifs et compétitifs);
- pour les OSC, l'amélioration et l'objectivisation de la demande de bonne gouvernance et de l'analyse de la qualité des interventions des prestataires de services (CTD, services déconcentrés, etc.);
- pour le MID et les Ministères sectoriels, la priorisation des actions d'appui aux CTD, l'évaluation de la mise en œuvre de leurs politiques, la formulation des projets/programmes et l'argumentation des propositions du gouvernement dans la négociation avec les bailleurs de fonds;
- pour les projets/programmes, la priorisation de leurs interventions en matière d'appuis thématique et opérationnel et d'appui institutionnel aux CTD, aux ministères sectoriels et aux OSC;
- pour les PTF, l'élaboration des orientations/stratégies pays, la formulation des projets de développement, l'évaluation des impacts, la priorisation des actions et des cibles de financement.

Pour l'ensemble de ces acteurs, le développement du SSE permettra de faciliter la recherche d'une meilleure coordination et synergie entre les interventions sectorielles aux niveaux territorial et national, la disponibilité des données/informations fiables et à jour, puis l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

C. Ancrage du développement du SSE – DDL

L'ancrage de la mise en place du SSE-DDL doit se faire au niveau de l'ODDL (national), au niveau régional (à travers les Centres Régionaux d'Observation et de Communication - CROCs) et au niveau communal. Le CROC est un dispositif régional chargé d'assurer le développement des mécanismes de gestion et de valorisation des données/informations relatives au processus de développement territorial.

L'importance des CROCs réside sur le fait que les Régions ont les rôles de coordonner et de faciliter les interventions pour le développement territorial et communal. Elles jouent le rôle d'une courroie entre le niveau national et le niveau communal, en facilitant l'agrégation des données/informations venant de ces deux niveaux. Leur existence facilitera la mise à disposition des données/informations sur les Communes à un panel d'acteurs et d'intervenants le plus large.

Les CROCs constitueront, à cet effet, des dispositifs d'accompagnement de proximité pour les Communes dans le processus de DL (renforcement des capacités, appuis-conseil-facilitation). Ils peuvent accompagner les Communes dans le développement et la valorisation de leurs propres SSE-DL.

D. DEVELOPPEMENT ET VALORISATION DU SSE : PRINCIPES ET MISE EN ŒUVRE

D1. Principes

Compte tenu de ce qui a été développé, quelques principes doivent être adoptés dans ce chantier :

- Le SSE à mettre en place devrait être le plus efficient possible, en mobilisant les dispositifs locaux déjà existants. Il doit mettre en exergue les liens entre la bonne gouvernance et le développement territorial, puis cohérent et complémentaire avec le SNISE/SRISE (Système National /Régional d'Information et de Suivi et

Evaluation). Il doit afficher une amélioration progressive mais continue de la méthodologie et de la qualité du contenu.

- Cette démarche doit être participative et itérative, en impliquant toutes les parties prenantes et les cibles du DL. La mise en œuvre doit être basée sur une démarche volontariste qui nécessite au moins une ferme volonté et un engagement des premiers responsables territoriaux (Gouverneurs, Maires...) dans l'action.
- Le système doit être le plus simple possible, pour faciliter sa compréhension par les acteurs et susciter les intérêts de ces derniers à s'y impliquer davantage. Le caractère itératif de la démarche s'explique sur la nécessité de recouper/vérifier en permanence les données/ informations collectées et traitées.

L'expérience montre que l'engagement de ces acteurs dans le processus se renforce avec l'amélioration de leur connaissance sur la valorisation du système en question. Dans ce cas, l'accompagnateur du système devrait chercher à simplifier même les outils utilisés (cartes, tableaux de bords, matrice de collecte). L'affinage de ces outils doit être réalisé progressivement selon les expériences et les besoins des acteurs.

- Afin d'assurer l'obtention des résultats avec plus d'efficacité, l'appui doit être focalisé auprès des Régions qui s'engagent à développer les appuis visant le DL au niveau communal. Ce qui permettra de renforcer les liens entre les deux niveaux et entre les différents domaines/thématiques développées. La mise en œuvre doit être faite dans des régions où il y a des moyens pour permettre de démarrer le chantier avec des moyens requis.
- Le processus doit impliquer l'ODDL qui devrait mettre en place le mécanisme de consolidations et de valorisation des données/informations au niveau national et au niveau des CTD. Cette condition permettra non seulement de renforcer cette institution dans sa mission vis-à-vis des CTD mais aussi dans la mobilisation par le MID des parties prenantes en matière de DL, ainsi que dans la mise à l'échelle du processus au niveau national.
- Le renforcement des capacités des dispositifs au niveau régional ne concernera pas seulement le SSE, mais les thématiques/domaines touchées/priorisées par le SSE (TRS, fiscalité, foncier, développement des activités sociales et économiques -*filiales/chaînes de valeurs* avec le secteur privé-, à travers la mobilisation des SLC et des acteurs (société civile/organisations des acteurs, secteur privé...). Les thématiques liées à la TRS seront valorisées de manière transversale, selon les spécificités des Régions/Communes concernées.
- Le système doit permettre de valoriser les outils, les dispositifs, ainsi que les expériences déjà disponibles au niveau régional (système d'information, logiciel SICOM, Unité de Gestion d'Information...). L'implication des dispositifs de gestion d'information comme l'INSTAT au niveau régional doit faciliter la reconnaissance du Système au niveau national et international.

D2. Mise en œuvre du processus

Phases et objectifs
Phase 1. Préparation Assurer la bonne préparation de la mise en œuvre
Phase 2. Conception du SSE selon les contextes régionaux Assurer l'adaptation du système proposé dans le présent document aux contextes régionaux et locaux
Phase 3. Mise en place, développement et valorisation du Système Assurer la mise en œuvre de ce qui est prévu dans le document du modèle de SSE validé

E. RESULTATS ATTENDUS

Quatre résultats sont attendus dans ce chantier :

R1 : Le SSE à mettre en place est conçu et est validé par les acteurs-clés au niveau national et au niveau national.

R2 : Le SSE, selon sa conception telle que validée par les acteurs concernés, est mis en place et est développé de manière continue par les acteurs concernés.

R3 : Les dispositifs du SSE et les différents acteurs-clés du processus de décentralisation et de développement local s'approprient du système, en le valorisant de manière cohérente dans leurs rôles et en développant des mesures visant à le pérenniser.

R4 : Les compétences sur l'action sont transférées à l'ODDL qui le poursuivra et le mettra à l'échelle