

La Décentralisation Dans Les Pays En Développement

Mohamed MOINDZE,
moindzemoh@yahoo.fr
Consultant en gestion des finances publiques,
Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM)

Résumé

La décentralisation s'impose dans les pays développés comme dans les pays en développement comme un nouveau modèle en matière d'amélioration de la gouvernance publique. Cependant, sa mise en œuvre pose un certain nombre de difficultés (dilution de responsabilités, clientélisme local, difficultés de gestion macroéconomiques, disparités entre les entités décentralisées, difficultés de coordination des politiques de développement,...) auxquelles l'auteur tente de remédier en proposant quelques principes fondamentaux à observer dans les phases d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique de décentralisation. Ces principes sont tirés de l'expérience vécue et de l'analyse de l'auteur. Il convient donc de retenir que leur application ne peut être identique dans tous les pays étant donné qu'ils doivent être adaptés au contexte politique et institutionnel qui varie d'un pays à l'autre.

Introduction

Bien que la décentralisation existe depuis bien longtemps dans les pays développés, ce n'est que depuis les années 1990, suite à l'effritement des systèmes politiques monopartites et à la tendance générale à alléger le fonctionnement des états « modernes » poussée souvent par les partenaires internationaux de la coopération, que la grande majorité des pays en développement et en transition s'est engagée dans de tels programmes, à des degrés variables et avec des objectifs différents. Même si une convergence n'est totalement établie ni sur la définition de la décentralisation, ni sur les liens relationnels qu'elle suscite, ni sur les limitations budgétaires des diverses administrations créées, il est nécessaire que les relations entre les différents échelons de l'organisation étatique fonctionnent bien pour favoriser une interconnexion judicieuse capable de relever les nombreux défis de nature politique, économique ou social, notamment la reconstruction de l'Etat, la lutte contre la corruption, la confiance dans l'Etat et ses diverses institutions, la promotion de la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques, la lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Néanmoins, cette tâche n'est pas simple dans la pratique. Elle soulève une série de questions qui, sans réponses adéquates, peuvent conduire à des situations pires que celles d'avant la décentralisation.

L'expérience a montré des résultats variés et parfois décevants qui peuvent avoir plusieurs causes, dont entre autres, une volonté politique insuffisante pour « décentraliser », un manque de clarté dans la répartition des compétences, une adéquation insuffisante entre les pouvoirs délégués et les capacités, une faible coordination des politiques,... En principe, la décentralisation consiste en un transfert des compétences décisionnelles, administratives et financières de l'Etat central à des instances territoriales de juridiction inférieure. Elle doit

modifier la structure des pouvoirs publics et les relations qui existent entre l'Etat et collectivités territoriales; ce qui n'est pas sans provoquer des résistances ouvertes ou cachées susceptibles de ralentir le processus.

Ce document s'inspire des expériences passées ou en cours pour servir de repère méthodologique dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de décentralisation. Pour autant, il ne doit pas être considéré comme un manuel de procédures proposant des solutions « passe-partout »; la décentralisation étant un domaine complexe qui est loin d'être de l'uniformisation. Chaque pays la conçoit et la met en œuvre selon son organisation institutionnelle, ses capacités et ses objectifs. Toute tentative d'importation de techniques de pointe est vouée à l'échec si la mise en œuvre est faite de manière « big-bang ». Les bonnes pratiques internationales recommandent que les processus de décentralisation accordent une attention particulière au contexte économique, social et politique de chaque pays.

Le présent document entend présenter quelques « bons principes » dont les réformateurs peuvent s'inspirer pour assurer le succès de la décentralisation dans les pays en développement. Il procède à une analyse du concept sous l'angle à la fois légal et budgétaire. Il soulève de nombreuses questions que les diverses parties prenantes (gouvernement central, partis politiques, société civile et partenaires au développement) doivent examiner et y trouver de réponse avant de lancer le processus. Ce document est ainsi organisé:

- la section 1 donne un aperçu général de la définition de la décentralisation et ses principales dimensions ;
- les sections 2, 3 et 4 traitent successivement des principales motivations de la décentralisation, des avantages qui en découlent et des difficultés de mise en œuvre que les pays peuvent éprouver ;
- la section 5 examine en détail les questions d'ordre pratique concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la décentralisation, notamment la répartition des compétences en matière de dépense, d'affectation des ressources, de gestion macroéconomique, de cadre juridique,...
- La section 6 évoque les leçons tirées de diverses expériences en présentant des principes directeurs à appliquer pour réussir la décentralisation ;

Il est à préciser que ce document traite de la décentralisation. Néanmoins, la plupart des commentaires et principes évoqués sont aussi valables en grande partie pour les systèmes fédéraux, que ce soit au niveau des relations entre l'administration fédérale et les entités fédérées, qu'au niveau des relations entre les entités fédérées et leurs collectivités locales.

0. Qu'est que la décentralisation?

La décentralisation consiste en un transfert de prérogatives d'une personne publique de niveau supérieur de gouvernance vers des personnes morales de droit public de niveau inférieur⁸. Il peut s'agir de prérogatives administratives (transfert de fonctionnaires et de missions publiques au niveau local), budgétaires (délégation de ressources et de capacités à exercer des activités rémunératrices), politiques (délégation de pouvoir de prise de décisions), ou encore d'une

⁸ Dans ce document, la personne publique de niveau supérieur est l'Etat et celle de niveau inférieur, une collectivité publique territoriale.

combinaison entre ces différents pouvoirs. Plus généralement, le concept « décentralisation » recouvre trois types d'arrangements institutionnels qu'il convient de distinguer :

- **La déconcentration** consiste à transférer des responsabilités de l'administration centrale à ses représentations situées dans les régions (généralement en dehors de la capitale). Elle s'oppose à la *concentration* qui est un système administratif dans lequel le pouvoir de décision est concentré au niveau central de l'appareil de l'Etat et qui peut avoir pour conséquence le ralentissement des prises de décisions aux niveaux excentrés. La déconcentration est une technique d'organisation administrative qui vise l'accélération des prises de décisions au niveau local par l'attribution des responsabilités du gouvernement à ses services excentrés plutôt qu'à ses services centraux généralement situés dans la capitale. Odilon Barrot⁹ l'a caricaturé comme suit: « *C'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche* ».
- **La délégation** désigne le transfert de pouvoir et de responsabilité de l'Etat central à des entités souvent semi-autonomes (*c'est-à-dire qui ne sont pas contrôlées directement par le gouvernement central, puisqu'elles ont une personnalité morale et un budget autonome, mais qui sont légalement tenues de lui rendre des comptes, comme les entreprises publiques ou agences*). Les collectivités locales peuvent être amenées à offrir certains services bien précis qui leur sont délégués par l'Etat central ou l'échelon de gouvernement supérieur (elles sont alors les récipiendaires des compétences et des ressources déléguées). C'est le cas, par exemple, des communes lorsqu'elles s'occupent de l'enregistrement des actes de l'état civil.
- Enfin, **la dévolution** (qui est la traduction littérale du terme anglais « *devolution* ») est la forme la plus poussée de la décentralisation dans le sens où elle opère un transfert de compétences et de responsabilités à des personnes morales de droit public élues par les administrés et désigne un arrangement au sein de l'administration publique, en vertu duquel des instances distinctes de l'autorité centrale sont juridiquement instituées. Les représentants locaux de ces instances sont (progressivement) dotés de pouvoirs décisionnels concernant un ensemble variable de thèmes politiques et ont (progressivement) accès à des ressources qu'ils peuvent utiliser à leur discrétion. Elle ne peut exister que si les instances locales disposent d'une autorité suffisante pour embaucher ou licencier du personnel, prélever des impôts, conclure des contrats, faire des dépenses et des investissements, élaborer des plans, définir des priorités et fournir des services. Elle se confond simultanément avec la décentralisation politique¹⁰ et la décentralisation budgétaire¹¹ (Daflon & Mattiès, 2008, p.16). La dévolution est définie comme la « véritable » décentralisation puisqu'elle comprend la délégation des responsabilités et des ressources à des autorités infranationales autonomes qui sont responsables, non pas devant le pouvoir central, mais devant les citoyens des territoires concernés à travers des conseils élus (Rosenbaum, 1998, p. 509).

⁹ Homme politique français 1791 - 1873

¹⁰ Puisque les pouvoirs locaux ont à répondre de leurs choix devant des assemblées locales élues (*ce qui a pour effet de favoriser une démocratie de proximité*)

¹¹ Puisqu'elle s'accompagne d'une répartition claire des relations financières et des compétences entre échelons de gouvernements qui ont le pouvoir de mobiliser leurs ressources financières (autonomie financière) tout en bénéficiant d'une autonomie budgétaire (sur les dépenses) substantielle.

Le tableau 1 présente chacun de ces types de décentralisation sous trois aspects (*les responsables politiques, les responsables de l'exécution et l'origine du financement*) ainsi que leurs différences et similitudes. Cette note présente les trois types de décentralisation mais l'accent est mis davantage sur la dévolution qui représente (*dans ce document*) les mêmes caractéristiques que la décentralisation territoriale « à la française » (cf. encadré 1). Avec cette option, les collectivités territoriales décentralisées jouissent du principe de libre administration (*une certaine autonomie de décision et de leur propre budget*) sous la surveillance d'un représentant de l'État (l'autorité de tutelle qui est généralement sous l'autorité du ministre en charge de la décentralisation). Celui-ci n'est pas un supérieur hiérarchique mais il contrôle seulement la légalité des actes émis par les collectivités territoriales: ce contrôle est la contrepartie nécessaire du principe de libre administration des collectivités et consacre le caractère unitaire de l'État.

Encadré 1. Décentralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle

La *décentralisation territoriale* permet à des représentants élus (Conseil régional, Conseil général ou Conseil municipal) de régler des affaires administratives. Le préfet dans certains pays de tradition administrative napoléonienne (ou son équivalent dans les autres) est chargé de vérifier la légalité des décisions prises par ces autorités locales.

La *décentralisation fonctionnelle* ou technique permet à des établissements publics à vocation spéciale comme les universités et les hôpitaux, de disposer d'une certaine autonomie administrative, avec leurs propres organes de décision (ex: conseil d'administration) et un budget autonome. Il s'agit d'une forme d'externalisation de service public. La collectivité de rattachement assure néanmoins un pouvoir de contrôle.

Tableau 1. Trois aspects des trois types de décentralisation

Types	Responsables politiques	Responsables de l'exécution	Origine du financement
Déconcentration	Élus nationaux	Agents du gouvernement central	Budget national
Délégation	Élus nationaux et Élus locaux	Agents du gouvernement local supervisés par des employés du gouvernement central	Budget local, avec ou sans paiements contractuels de l'État central, venant du budget national ou local
Dévolution	Élus locaux	Agents du gouvernement local (incluant des corps d'employés nationaux)	Budget local : impôts et taxes et /ou transferts de l'État central venant du budget national

Adapté de Gauthier, I. et Vaillancourt, F. « Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place ». Miméo. World Bank Institute, 2002, cité par (VAILLANCOURT et WINGENDER,2007) , p. 13)

1. Pourquoi « décentraliser » ?

Dans les pays en développement et en transition, particulièrement à partir des années 90, la décentralisation fait progressivement son chemin avec l'impératif mondial de démocratisation et de bonne gouvernance. Cet engouement s'explique par l'érosion du concept de l'Etat centralisé responsable du développement et le consensus international pour relever les défis de la lutte contre la pauvreté et atteindre les OMD (objectifs du millénaire pour le développement). Il constitue également une condition nécessaire à l'enracinement de la démocratie, permettant ainsi à une vaste palette de nouveaux acteurs de se faire entendre et de participer aux processus politiques, aux côtés des autorités locales, notamment en exerçant des pressions pour être reconnus comme des partenaires de dialogue (à tous les niveaux pertinents). L'exigence des organisations internationales pour rendre l'aide plus efficace et lutter contre la corruption en est également un autre facteur important. Cette aide est conditionnée à plus de démocratie (avec la naissance du multipartisme) et à des réformes en profondeur de l'Etat, dont la décentralisation.

La décentralisation constitue une des réponses aux diverses crises politiques et institutionnelles éclatées dans de nombreux pays (Comores, Mali, République Démocratique du Congo,...) en redonnant confiance à l'Etat et en réconciliant les diverses parties en conflit¹². En outre, La décentralisation vise à relever les nouveaux défis (en matière de financement) induits par les réformes opérées par les pays pour répondre aux pressions des sociétés modernes qui ont des attentes nouvelles et différentes, d'une part et à l'impulsion du changement issue des développements technologiques, économiques et sociaux accumulés au cours de la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, d'autre part. Elle est susceptible d'atténuer la résistance des sociétés modernes « *au paiement d'un impôt finançant les administrations lointaines* » (Tommasi, 2010, 166) par le rapprochement des citoyens-contribuables à leur administrations. D'autres facteurs tels que le programme Agenda 21 concernant le développement durable¹³ et la dynamique créée par les organisations de la société civile jouent un rôle de plus en plus important en faveur de la décentralisation. Il convient de souligner que ces principaux facteurs incitatifs varient d'une région ou d'un pays à l'autre (*cf. encadré 2*).

Encadré 2. Diversité des facteurs encourageant la décentralisation

- En Amérique latine (où les autorités locales, établies de longue date mais souvent dirigées par des maires nommés au niveau central, étaient généralement dépourvues de moyens financiers et de réels pouvoirs), la décentralisation a été un élément-clé de transition vers la démocratie.
- En Europe orientale et dans l'ancienne Union soviétique, la décentralisation a contribué au processus de transformation politique et économique, autrement dit au passage d'un système socialiste à une économie de marché.

¹² Dans certains pays, des régions exprimaient la revendication et la volonté de la décentralisation de manière violente jusqu'à la sécession d'une partie du pays.

¹³ L'**Agenda 21** (ou **Action 21**) est un plan d'action pour le XXI^e siècle adopté par 173 chefs d'Etat lors du sommet de la Terre, à Rio, en 1992. Avec ses 40 chapitres, ce plan d'action décrit les secteurs où le développement durable doit s'appliquer dans le cadre des collectivités territoriales.

- En Afrique, la décentralisation a été souvent encouragée en vue de consolider l'unité nationale (comme au Mali, par exemple) ou d'améliorer le niveau d'efficacité des services dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté.
- En Inde la diversité ethnolinguistique et l'étendue géographique des pays ne sauraient s'accommoder en général à une gestion « centralisée » des affaires publiques.
- Dans certains pays en développement, l'initiative de la décentralisation s'est faite à la demande des populations locales à la recherche d'une grande autonomie dans la gestion des affaires locales et dans d'autres, elle est impulsée et soutenue par les donateurs extérieurs qui voient en cela une grande opportunité pour relever les défis de la lutte contre la pauvreté et atteindre les OMD (objectifs du millénaire pour le développement).
- Les institutions internationales de développement, notamment la Banque Mondiale et le FMI voient en la décentralisation une opportunité pour affaiblir l'influence de l'administration centralisée de l'Etat qui est jugée souvent comme corrompue ou source de corruption.

2. Les avantages de la décentralisation

En théorie, la décentralisation devrait avoir un impact positif dans les politiques de renforcement de la gouvernance et de développement, notamment: (i) permettre une adaptation des politiques publiques aux préoccupations des citoyens concernés, (ii) favoriser l'émergence d'une démocratie de proximité ; (iii) réduire les coûts administratifs liés à l'éloignement de la part des administrations publiques mais également des citoyens ; (iv) améliorer la gouvernance (locale) par le renforcement de la capacité de contrôle des citoyens sur les élus locaux, (v) contribuer à la consolidation du processus démocratique à l'échelon national et de la cohésion de l'Etat ainsi que de l'unité nationale, (vi) contribuer à tirer parti des avantages comparatifs des entreprises locales et du secteur associatif par les partenariats entre le secteur public et le secteur privé, les initiatives locales d'entraide,...

Elle pourrait également contribuer à la mobilisation des ressources, en atténuant la résistance des contribuables au financement des activités « lointaines ». En outre, elle jouerait un rôle catalyseur dans la lutte contre la pauvreté dans la mesure où elle devrait i) permettre aux pauvres de mieux se faire entendre ; ii) améliorer leur accès à des services publics de meilleure qualité; et iii) réduire leur fragilité¹⁴.

3. Les risques liés à la décentralisation

Les bénéfices attendus de la décentralisation ne sont pas automatiques. La décentralisation peut apporter des effets « pervers » surtout lorsque les nouvelles lignes de démarcation des rôles et des responsabilités des différents échelons administratifs ne sont pas clairement définies. L'un de ses principaux risques est celui de dilution de responsabilités pour des raisons d'un manque de clarification des compétences à chaque niveau de l'administration. Un autre facteur de risque est d'accroître ou de créer des déséquilibres au niveau national à cause de choix politiques différents et des ressources inégalement réparties, ce qui a pour conséquence de creuser les disparités entre les différentes collectivités. Dans la réalité, la plupart des pays sont caractérisés par des disparités régionales d'activités et de revenus. Certaines régions en sont plus riches que d'autres et les bases d'imposition par habitant ne sont pas identiques d'une collectivité à l'autre. Une telle situation n'a pas d'incidence importante dans les régimes centralisés puisque les

¹⁴ OCDE (2005), Répères n°5, Revue du Centre de développement de l'OCDE

collectivités plus riches contribueront davantage (par habitant) au budget de l'administration centrale. Cela n'est pas le cas dans les systèmes décentralisés où les collectivités décentralisées « mal dotées » auront d'énormes difficultés à boucler leur budget à défaut d'un mécanisme de péréquation (*cf. encadré 7 infra*).

Un autre risque se rapporte au renforcement du rôle des élites locales qui, à l'instar des autorités du pouvoir central, peuvent être tentées d'abuser de leur propre influence pour satisfaire des intérêts particuliers. Dans une telle situation, la décentralisation ne fait que transformer la corruption au niveau de l'état en clientélisme local. Certains sceptiques caractérisent la décentralisation également comme « une étape marquée vers une privatisation et une déréglementation accrues ainsi que l'abandon par l'Etat d'un grand nombre de ses fonctions économiques et sociales... »¹⁵.

La décentralisation peut, selon certains, compromettre la stabilité macroéconomique surtout lorsque les impôts et taxes, les dépenses et les emprunts infranationaux sont excessifs et que les administrations centrales en perdent la maîtrise. Dans tels cas, il sera impossible à ces dernières de faire face à leur mission de gestion macroéconomique, ce qui poserait d'énormes difficultés à la réalisation des objectifs de politique publique, notamment les objectifs de réduction de la pauvreté. Ainsi une étude du centre de développement de l'OCDE effectuée en 2004 a-t-elle montré que la décentralisation n'avait effectivement provoqué des améliorations en termes de réduction de la pauvreté que dans un tiers de pays. Les chercheurs sont parvenus à un constat encore plus inquiétant : dans les pays où l'État est incapable de remplir ses missions de base et où, au départ, les inégalités sont très marquées, il existe un risque réel de voir la décentralisation aggraver la pauvreté au lieu de la réduire (*Jütting, et autres, 2005, p.2-3*).

Une autre crainte est qu'il arrive souvent que la décentralisation des compétences ne soit pas suivie d'un transfert correspondant de ressources humaines et financières. Dans de telles situations, les entités décentralisées n'auront pas les moyens de leurs compétences. Il est fort possible que les services des entités décentralisées souffrent d'un déficit de personnels mieux formés et plus compétents. Ceux-ci refusent d'être affectés dans les entités décentralisées, particulièrement celles des zones rurales pour des raisons purement historiques ou liées à des avantages personnels. Il y a un fort risque de voir la pression fiscale augmenter sans qu'il y ait une amélioration du service rendu aux citoyens-contribuables puisque les entités décentralisées pourraient mettre en place de nouvelles taxes ou augmenter les taux des impôts et taxes existants pour assumer leurs compétences.

Aussi la décentralisation pourrait-elle constituer une menace à l'unité nationale au lieu de la consolider, si elle était mal conçue. Ceci peut être le cas dans les pays à grandes disparités « régionales » quand la gestion des programmes de développement économique et social reste opaque. Dans les pays riches en ressources naturelles, il existe des mouvements sécessionnistes très puissants qui vont jusqu'à réclamer une indépendance de leurs régions.

¹⁵ Slatte, D. 1989. Territorial Power and the Peripheral State : The issue of Décentralisation, Traduction de Markus Steinich dans « Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options »

4. Comment « décentraliser » ?

4.1. Généralités

Il n'existe pas de modèle unique de décentralisation qui puisse réussir dans tous les pays (cf. encadré 3) ; Chaque pays conçoit le modèle qui correspond le mieux à son contexte institutionnel, administratif, culturel, géographique et historique et emprunte son propre itinéraire pour la mise en œuvre de sa politique de décentralisation en tenant compte de ses capacités techniques et financières. L'essentiel est de parvenir à la satisfaction des besoins vitaux des populations mais aussi de préserver l'unité de l'Etat. Il convient de comprendre que l'État est avant tout un ensemble unique et que la décentralisation n'est qu'un moyen pour ce dernier de réaliser ses politiques et atteindre ses objectifs (*Bird & Vaillancourt, 1997, p.2*). La décentralisation a des coûts en termes financiers qu'il ne faut jamais sous-estimer. Sinon, elle n'aboutira pas aux résultats escomptés.

Les collectivités décentralisées comprennent en général un conseil délibérant et un exécutif local qui prennent diverses formes selon les pays. Certains exécutifs sont dirigés par une autorité élue au suffrage indirect, membre du conseil. Celui-ci est suppléé par d'autres membres qui sont également choisis parmi les divers élus au sein du conseil. L'exécutif s'appuie techniquement sur des agents recrutés dans le cadre du droit commun ou de la fonction publique. D'autres exécutifs sont dirigés par une autorité élue au suffrage direct par la population concernée. Néanmoins, celle-ci est soumise au contrôle du Conseil.

Les collectivités territoriales peuvent exercer quatre types de compétences: (i) des compétences propres relatives aux intérêts locaux; (ii) des compétences pour le compte de l'Etat (par exemple, la tenue de l'état civil) ; (iii) des compétences déléguées par l'Etat ou d'autres collectivités de niveau supérieur et (iv) des compétences partagées entre l'Etat ou d'autres collectivités de niveau supérieur et la collectivité concernée. Néanmoins, cette quatrième compétence n'est pas à conseiller du fait qu'elle prête souvent à des conflits politiques inutiles entre les diverses collectivités¹⁶. Les collectivités territoriales sont structurées en général, en un ou plusieurs niveaux, selon les pays

4.2. La répartition des compétences

La définition claire des compétences au sein des divers niveaux de l'administration publique est nécessaire pour la réussite d'une politique de décentralisation (*cependant elle n'est pas suffisante*) Elle doit être le point de départ de la conception d'une telle politique en déterminant qui, de l'autorité centrale ou des autorités infranationales, est la mieux placée pour exercer la fonction en question. Sinon, les résultats seront négatifs pour de nombreuses raisons dont : (i) une mauvaise définition des responsabilités qui provoque une mauvaise définition des ressources correspondantes ; (ii) des responsabilités non précises qui amèneront les autorités infranationales à s'investir dans des projets populistes à des résultats à court terme plutôt que dans de « bons » projets ayant un impact positif sur l'économie à long terme et (iii) une dilution des responsabilités (*Ebel & Yilmaz, 2001, p.30-31*).

¹⁶ Ces types de conflits sont qualifiés souvent de « conflits de compétences ».

De nombreuses études fournissent des repères pour la répartition des compétences entre les collectivités. L'ONU a établi un principe presque fondamental en la matière: (i) doivent être décentralisées toutes les activités de proximité, celles qui visent à satisfaire des besoins locaux ou/et qui font appel à des sources d'information ou des acteurs locaux pour leur mise en œuvre ; (ii) doivent rester au niveau central celles qui mettent en cause l'indépendance du pays, l'environnement général des personnes ou des principes fondamentaux comme l'égalité devant la justice (Grefte, 2005, p.44). De même, Oates (cité par (Tommasi, 2010, p. 167-168)) a établi un théorème selon lequel « *Chaque service public devrait être fourni par la juridiction exerçant un contrôle sur le territoire géographique minimum permettant d'internaliser les avantages et les coûts d'une telle prestation.* » En outre, Grefte recommande un transfert des compétences en bloc pour une clarification des responsabilités et une minimisation des coûts au lieu d'un partage entre les différents niveaux (Grefte, 2005, p. 44) tout en précisant que « *la mise en œuvre de la décentralisation ne conduit pas à l'exclusion de l'Etat. Mais sa présence ne doit pas non plus le conduire à se comporter comme l'organisation des pouvoirs publics est centralisée.* » (Grefte, 2005, p. 60) et que l'Etat cède aux entités décentralisées les tâches territoriales généralistes telles que la mise en œuvre au niveau opérationnel pour se concentrer sur les fonctions telles que les décisions et les fixations des objectifs au niveau stratégique, le respect du droit et la régulation ainsi que la protection de catégories défavorisées et des espaces fragiles.

Tous ces principes sont un corollaire du principe de subsidiarité qui consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne peut effectuer que de manière moins efficace¹⁷. Ils répondent à un souci de démocratie puisque les décisions doivent « être prises le plus près possible des citoyens ». Ces principes doivent s'inscrire d'une manière claire dans le cadre juridique (*cf. infra*). Lequel cadre ne permet, d'une manière générale, l'intervention du gouvernement central que lorsque les objectifs d'une action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière efficace par les entités infranationales.

4.3. Le cadre budgétaire

Le cadre budgétaire régissant la décentralisation est un facteur important qui conditionne la réussite de la décentralisation. Il repose en général sur quatre piliers fondamentaux : la répartition des compétences et des responsabilités (i) en matière de dépenses et (ii) en matière de recettes; (iii) les transferts de recettes entre les divers niveaux de l'administration et (iv) l'emprunt. Il est montré ci-dessus que la répartition des dépenses est dérivée de la répartition des compétences (*cf. section 6.1*). Les entités décentralisées ne peuvent réaliser les missions qui leur reviennent (**légalement**) que si elles disposent des pouvoirs pour décider de leurs propres dépenses et d'un niveau de ressources suffisantes leur permettant de fournir un niveau « acceptable » de services publics aux populations concernées. Il s'agit d'un corollaire du principe de libre administration des collectivités décentralisées. Cependant, pour des raisons d'efficacité économique, il est nécessaire que l'agencement des différents niveaux de

¹⁷ Ce principe fort ancien, dont on retrouve l'esprit chez Aristote ou Saint Thomas d'Aquin, est introduit dans le droit communautaire par le traité de Maastricht (art. 5 du traité instituant la Communauté européenne-TCE). Dans le mot « *subsidiarité* », on trouve le mot latin « *subsidium* » qui signifie la force tenue en réserve que l'on lançait dans la bataille dès que les bataillons de première ligne faiblissaient.

l'administration soit simple pour éviter le chevauchement des compétences coûteux en matière de finances publiques et en termes macroéconomiques.

Même si le processus de décentralisation et l'organisation des administrations varient grandement d'un pays à l'autre, depuis les pays à système fédéral où les États ou provinces sont autonomes et où l'administration centrale n'a pas de pouvoir budgétaire considérable (par exemple, le droit de fixer les limites légales d'endettement) jusqu'aux États unitaires, « *il est nécessaire de définir les compétences respectives des différents échelons de l'administration en matière d'imposition, d'emprunt, d'endettement et des dépenses* » (FMI, 2007, p.15). Les analyses des cadres juridiques de la décentralisation distinguent trois « grandes » catégories de systèmes budgétaires infranationaux (**encadré 3**). Une « bonne » décentralisation implique un établissement de relations efficaces entre les différents niveaux de l'administration mais également un partage clair des ressources humaines et financières basé sur « *des critères ou des formules stables plutôt que sur des critères discrétionnaires ou sur des négociations* » (FMI, 2007, p.16).

Encadré 3. Les trois catégories de systèmes budgétaires infranationaux.

- **Les pays fédéraux, où les assemblées infranationales votent une législation budgétaire applicable dans leur ressort.** Elles y sont habilitées par des constitutions écrites qui existent à chaque échelon des pouvoirs publics. Ces dernières définissent les fonctions et responsabilités financières des assemblées et des exécutifs décentralisés. Les lois budgétaires votées par les législatures infranationales doivent être pleinement conformes à la constitution fédérale. Les dispositions constitutionnelles diffèrent sur les points suivants : répartition des attributions budgétaires, degré d'interdépendance et de concertation des législatures, compétence complémentaire ou exclusive des lois budgétaires fédérales et infranationales. Dans divers pays de l'OCDE, la législation financière des États/provinces est du ressort des assemblées régionales représentatives : celles des États en Australie et aux États-Unis, des *Länder* en Allemagne et Autriche, des provinces au Canada, des cantons en Suisse.
- **Les pays unitaires où les assemblées régionales sont compétentes en matière de législation budgétaire.** Certains pays unitaires ont un caractère « semi-fédéral » : la Constitution dote les assemblées régionales du pouvoir de légiférer dans des domaines spécifiques d'intervention, notamment les budgets locaux. Dans le cas de l'Espagne, toutes les régions autonomes ont des attributions législatives qui s'exercent dans le respect d'une loi-cadre nationale. D'autres pays unitaires ont adopté une législation nationale qui délègue à certaines parties du pays des responsabilités législatives dans le domaine budgétaire. Au Royaume-Uni, la loi de dévolution de 1998 sur l'Écosse y a institué un Parlement investi de l'intégralité du pouvoir législatif en matière des finances. Il a pu ainsi adopter sa propre législation budgétaire, à savoir la loi de 2000 sur les finances et la comptabilité publiques en Écosse. Au Pays de Galles, en revanche, l'assemblée régionale (instituée par la loi de dévolution de 1998 sur le Pays de Galles) a seulement le droit de voter une législation secondaire d'application locale.
- **Les pays unitaires où les assemblées régionales ne sont pas compétentes en matière de législation budgétaire.** Dans les circonscriptions infranationales de ces pays s'applique une

législation nationale fixant l'autorité et les compétences des échelons centraux et locaux des pouvoirs publics en matière d'impôts, de dépenses et d'emprunts ; il en va de même pour tous les types de transferts opérés au sein de l'État pour atténuer les disparités horizontales et verticales. En France, le code des collectivités territoriales, adopté par l'Assemblée nationale, regroupe tous les textes de lois concernés, notamment ceux qui règlent les procédures budgétaires, en fonction du niveau de l'administration infranationale impliqué (région, département ou commune). Il est complété par la loi organique de 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales. La Corée, le Japon, les pays nordiques et les Pays-Bas sont d'autres exemples de systèmes unitaires ; eux aussi ont des lois sur les collectivités locales qui précisent l'organisation budgétaire des régions et des communes. Certains pays (Danemark, Finlande et France, par exemple) possèdent quelques territoires – dont des îles – qui jouissent d'une autonomie particulière, y compris dans le domaine budgétaire.

Adapté de (OCDE, 2004, p. 94-95).

4.4. Les ressources locales

Le financement des collectivités locales est un élément déterminant pour le succès de la décentralisation. Il provient en général de plusieurs sources : (i) les ressources propres ; (ii) les transferts ou subventions provenant d'autres collectivités de niveau supérieur ; (iii) les dons fournis par les bailleurs de fonds et (iv) l'emprunt. Cette section se focalise particulièrement sur les ressources propres et les transferts. Les dons ne seront pas spécifiquement examinés dans le cadre de ce document; dans la plupart des cas, ils font partie intégrante d'un mécanisme intégré des transferts. Le contrôle de l'emprunt sera étudié dans la sous-section suivante.

Les ressources propres « *sont définies comme l'ensemble des ressources fiscales, les taxes et redevances des collectivités locales dont la mobilisation ne dépend pas d'une décision discrétionnaire des autorités publiques centrales. Elles comprennent l'ensemble des recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales, y compris les ressources fiscales rétrocédées par l'Etat central, partagées ou non, et l'ensemble des recettes non fiscales (redevances, droits et place de marché, amendes, droits afférents aux actes de chancellerie et d'Etat Civil)* » (Chambas et autres, 2007, p.5). A titre d'exemple, pour la France, le Code général des collectivités territoriales, (**Art. LO1114-3**) stipule que « *les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.* » Ne sont pas considérées comme ressources locales ni les emprunts et recettes de trésorerie ni les subventions et dotations versées par l'Etat ou d'autres collectivités. Le pouvoir fiscal des collectivités territoriales n'est pas identique dans tous les pays. Dans certains pays, le pouvoir fiscal est large et s'étend de la capacité de décider de la création, de la modification, de la suppression ou du vote du montant des impôts, voire même des taux des impositions. Dans d'autres pays, il est réduit au vote du montant et des taux des impositions. Dans de nombreux pays d'Afrique francophone, l'impôt local relève du domaine parlementaire en vertu des constitutions des pays (*qui donnent au parlement le pouvoir exclusif de fixer les règles relatives à l'assiette, au taux, et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures*)

A l'état actuel, ces ressources sont très faibles dans plusieurs pays en développement et sont concentrées dans les grandes agglomérations urbaines qui contiennent à leur tour l'essentiel des activités économiques imposables. Elles représentent généralement moins de 1% du PIB et varient entre 2% et 7% des recettes globales dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne (Vergne, 2009, p.1). Ainsi les collectivités locales ne sont-elles pas en mesure de financer la totalité de leurs dépenses avec leurs recettes propres. Comme indiqué ci-dessus, elles reçoivent d'autres ressources sous forme de transferts ou d'emprunt pour équilibrer leurs budgets. L'encadré 4 présente certaines méthodes (ou principes généraux) à utiliser pour définir les recettes locales propres ainsi que leurs avantages et inconvénients.

Encadré 4. Comment choisir les recettes propres locales?

Il n'existe pas de modèle standard qui s'impose à tous les pays dans la définition des recettes propres locales. Néanmoins, il est nécessaire de retenir certains principes clés dont l'application dépendra largement du contexte local et des choix politiques de chaque pays:

- Le principal critère de partage des recettes est la mobilité de son assiette, c'est-à-dire sa capacité de se déplacer d'une collectivité à une autre (ou d'un niveau de l'administration à un autre) pour se soustraire en tout ou en partie de ses obligations. Plus l'assiette est mobile, plus elle devrait être taxée à un niveau supérieur de l'administration. Par exemple, l'assiette fiscale de l'impôt sur la propriété est, par définition, immobile. Elle est alors une bonne source de financement pour les services locaux. Cependant, elle n'est pas facile à estimer puisqu'elle contient des difficultés de tenir à jour l'évaluation des biens, par exemple. Ces types de recettes ont d'autres inconvénients, dont, par exemple, le fait que, pour augmenter leur rentabilité, il faudra en relever le taux; ce qui est quasiment impossible en période de crise.
- Les impôts sur les revenus des personnes physiques et des sociétés ainsi que ceux assis sur la consommation (TVA par exemple) et sur les importations et exportations portent sur des activités des agents économiques qui sont plus mobiles sur l'étendue du pays où ils résident. La littérature économique suggère d'une manière générale d'attribuer ces types de recettes à l'administration centrale. Cependant, les collectivités locales sont souvent autorisées à « venir se greffer » sur ces impôts et à lever une surtaxe. De telles pratiques ne sont pas étrangères à l'augmentation de la pression fiscale, dans de nombreux pays développés; ce qui a souvent l'inconvénient de décourager l'investissement. Ces pratiques peuvent également engendrer des difficultés de coordination de la politique fiscale. Par exemple, les tentatives des autorités nationales suédoises visant à réduire la charge fiscale pesant sur le travail ont été en grande partie contrecarrées par les surtaxes municipales se greffant sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (Sutherland et autres, 2005, p.173).
- Les recettes dégagées des ressources naturelles sont très instables. Elles peuvent créer des risques importants de mauvaise gestion financière même si, à première vue, elles peuvent être faciles à être rattachées à une collectivité. Dans les périodes de bonne conjoncture, les entités locales auront tendance à dépenser à des niveaux très élevés; ce qui créera des difficultés insoutenables lorsque la situation se retourne. Elles peuvent également créer des

disparités importantes (entre les diverses entités de l'Etat) qui peuvent à leur tour engendrer et nourrir des idées sécessionnistes (qui peuvent menacer l'existence de l'Etat-nation).

- Il convient de spécifier clairement la nature et la quantité des recettes locales en s'appuyant de préférence sur des critères ou des formules stables plutôt que sur des critères discrétionnaires ou sur des négociations périodiques. Comme l'ensemble de toutes les ressources publiques, les recettes propres locales des entités décentralisées doivent être stables et prévisibles.

Les transferts des ressources entre les divers niveaux de l'administration et en leur sein sont en effet utilisés pour corriger les déséquilibres verticaux (entre l'administration centrale et les collectivités territoriales) et les déséquilibres horizontaux (entre les collectivités de même niveau). Ils peuvent être globaux (*lorsque les recettes collectées par les autorités centrales sont partagées avec les collectivités territoriales selon une clé de répartition préétablie ou suivant un autre mode de calcul pour combler l'écart entre leurs dépenses et leur capacité de mobiliser des recettes*) ou spécifiques (*lorsque le mécanisme de répartition des recettes entre les collectivités territoriales comporte certaines conditions, par exemple, par exemple la pré-affectation des fonds transférés au financement de programmes bien précis, et l'obligation faite à la collectivité bénéficiaire de compléter au moins partiellement les fonds qui lui sont transférés en augmentant les dépenses qu'elle consacre elle-même aux programmes visés*). Les transferts globaux « laissent le soin aux collectivités territoriales d'organiser la prestation locale des services publics de la façon qu'elles jugent la plus efficace » (*Joumard & Kongsrud, 2003, p.214*) tandis que les transferts spécifiques (ou conditionnels) se traduisent dans de nombreux pays « par des dépenses excessives ou un faible rapport efficacité-coût » (*Joumard & Kongsrud, 2003, p. 215*) et permettent aux autorités centrales d'imposer leurs propres objectifs aux autorités territoriales tout en contribuant à atténuer les incitations à restreindre l'offre de services publics tenant aux externalités et aux économies d'échelle.

Deux questions importantes se posent lors de la conception du système de transfert. La première concerne la détermination du montant de transfert vers les collectivités locales et la seconde la répartition de ce montant entre ces dernières. Deux principales approches sont utilisées pour déterminer le montant global des transferts¹⁸ : (i) le gouvernement central collecte la recette et en verse une partie aux collectivités locales selon un pourcentage bien fixé à l'avance par la loi ou (ii) il décide, chaque année, du montant de la subvention à accorder aux collectivités locales de façon discrétionnaire. Chacune de ces approches a ses avantages et inconvénients. La première apparaît plus transparente et permet aux collectivités locales d'établir leurs prévisions à temps. Toutefois, elle ne garantit pas une rentabilité « optimale » de la mobilisation des recettes aussi bien au niveau local que central. En dépit de cette transparence, l'expérience montre que le cadre juridique clair ne suffit pas. A titre d'exemple, les provinces ne reçoivent pas les 40% des recettes prévues par la nouvelle constitution de la République Démocratique du Congo¹⁹. Il

¹⁸ Certains pays combinent ces deux approches.

¹⁹ La Constitution de la RDC est claire en matière de partage des recettes entre les diverses entités. En son article 175, elle stipule que 40% des recettes fiscales à caractère national seront attribués aux provinces et 50% à l'Etat central. Les 10% restants alimenteront une caisse de péréquation destinée à compenser les inégalités économiques entre les provinces.

faudrait alors prévoir des mécanismes d'incitations à la rétrocession des recettes aux collectivités territoriales selon les prescriptions de la loi. La deuxième option est peu transparente et ne favorise pas une bonne prévisibilité des ressources et partant, une grande efficacité de la dépense publique. Elle passe souvent par des négociations répétitives entre les représentants de l'administration centrale et ceux des collectivités territoriales qui aboutissent en général à des tensions politiques défavorables à la coordination des politiques publiques. L'encadré 5 présente les principaux obstacles à la mise en œuvre effective des transferts.

Encadré 5. Principaux obstacles à la mise en œuvre effective de transferts aux collectivités territoriales

- Faiblesse du niveau général des ressources publiques. Particulièrement, en Afrique, les recettes publiques sont inférieures à 20% du PIB. Il sera difficile à l'Etat de décentraliser des recettes dont il dispose moins.
- Manque ou insuffisance d'engagement de l'Etat à la décentralisation. L'Etat conserve l'essentiel des ressources publiques pour garder un contrôle strict sur les politiques publiques.
- Prolifération des textes juridiques sur la décentralisation qui ralentissent leur application dans des délais convenables.
- Absence de répartition claire des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales.
- Multiplication des niveaux de l'administration qui complique la répartition des compétences et la mise en œuvre de la décentralisation et qui exige plus de technicité dont les pays en développement ne disposent pas.
- Une préparation insuffisante de la réforme. Il arrive souvent que la politique de décentralisation soit décidée à l'issue d'un mouvement populaire qui exige une large participation citoyenne à la gestion des affaires publiques et des résultats concrets immédiatement. Ainsi les pouvoirs publics sont-ils pris au dépourvu et acceptent-ils toutes les propositions de la rue pour sauver le régime tout en sachant que celles-ci sont irréalistes et irréalisables dans le temps imparti. Souvent, les constitutions issues des négociations entre les représentants de l'Etat et ceux issus du mouvement populaire ne proposent ni des dispositions transitoires, ni de dispositif de pilotage.
- Le conservatisme de l'exercice du pouvoir traditionnel au niveau local. La légitimité des autorités locales (nouvellement créées à l'issue de la politique de décentralisation) issues des élections est souvent confrontée à la légitimité des chefs traditionnels (*issus de la coutume*) implantés depuis très longtemps. L'autorité de ces derniers est déjà ancrée dans les mentalités des citoyens, particulièrement dans les pays où la culture démocratique reste fragile ou en est à ses balbutiements. Il n'est pas rare de voir les actes des autorités élues être rejetés s'ils ne sont pas agréés par les chefs coutumiers ; ce qui n'encourage pas les autorités centrales à « rétrocéder » les transferts aux autorités locales conformément à la loi.

Concernant la répartition des transferts entre les collectivités territoriales de même niveau, Vergne²⁰ distingue trois approches notamment dans les pays d'Afrique francophone :

- La première consiste en une allocation des transferts en fonction du lieu de perception. Elle n'est pas sans poser d'énormes risques liés à l'élargissement des disparités entre les diverses

²⁰ Cf. (Vergne, 2009, p. 4-5)

collectivités mais également peut susciter des velléités sécessionnistes comme indiqué ci-dessus. Pour contourner ces difficultés, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de péréquation (cf. encadré 6). Il convient, en sus, d'écarter de ces mécanismes les recettes volatiles susceptibles d'engendrer des difficultés macroéconomiques dans l'avenir, par exemple les recettes liées aux ressources naturelles. Par ailleurs, une autre difficulté relative à la domiciliation des agents économiques peut apparaître.

- La deuxième approche alloue les transferts selon des formules de distribution basées sur de nombreux critères (conditionnalités) dont notamment la démographie, le taux de pauvreté, le gap d'infrastructures, l'effort de mobilisation des recettes propres, l'effort des réformes administratives²¹,... Cette méthode n'est pas toujours facile à mettre en œuvre du fait des difficultés liées à la disponibilité et à la mise à jour des données statistiques « fiables ». Il convient de rappeler que les pays en développement éprouvent d'énormes difficultés pour le suivi de leurs stratégies de réduction de la pauvreté à cause de l'inexistence d'un système statistique national fiable et cohérent. Cependant, cette option a l'avantage d'être un mécanisme de péréquation.
- La troisième approche est relative à une répartition des transferts qui se fait de manière ad hoc. Elle peut encourager les collectivités territoriales bénéficiaires à dépenser au-delà de leurs besoins pour qu'elles continuent à bénéficier du même montant de transferts ou plus. De nombreux pays en développement l'utilisent pour, semble-t-il, contrôler le processus de décentralisation qui est à l'état actuel à un stade embryonnaire.

Encadré 6. La péréquation des ressources

La péréquation corrige des effets pervers de l'autonomie financière des territoires inégalement dotés.

- En Allemagne, la loi fondamentale fait de la « production de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral » l'une des justifications de l'intervention du législateur fédéral dans les matières de compétences concurrentes (art. 72.2). Les besoins financiers de la fédération et des Länder doivent être accordés de telle sorte qu'une juste péréquation (*ein billiger Ausgleich*) soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée. Enfin, le législateur fédéral doit assurer une « compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les Länder ».
- En Italie, et depuis 2001, il existe un fonds de péréquation qui soutient les territoires à faible capacité fiscale par habitant. Il accorde des dotations non affectées et met en œuvre des « interventions spéciales » en faveur de régions, de communes, de provinces ou de villes métropolitaines déterminées.

Adapté de (Greffe, 2005, p. 80)

Il convient d'indiquer que la méthode de transferts, bien qu'elle permette aux budgets des

²¹ Ces critères devraient être maniés avec beaucoup de prudence pour éviter de tomber dans des pièges, comme celui de la pauvreté.

collectivités territoriales de s'équilibrer, est fortement critiquée. D'aucuns avancent qu'elle porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par la décentralisation du fait que dans de nombreux pays, les transferts sont pré-affectés à des catégories de dépenses bien précises (*cf. encadré 7*). Ainsi les marges de manœuvre des collectivités territoriales à programmer leurs activités sont-elles réduites. Une bonne solution consisterait à accorder des dotations non affectées; ce qui n'est pas toujours facile dans l'immédiat compte tenu des capacités des administrations nationales très limitées en matière de planification et de gestion budgétaires. D'autres évoquent le fait que le système des transferts a des effets démobilisateurs en matière de mobilisation des recettes et de gestion de la dépense. En réponse à ces réserves, les modalités des transferts seraient conçues de manière à inciter une amélioration de la gestion budgétaire et fiscale des collectivités territoriales.

Encadré 7. France: les ressources de transferts de l'Etat aux collectivités territoriales.

1. Dotations et subventions générales de fonctionnement :

- dotation globale de fonctionnement;
- dotation spéciale instituteurs ;
- autres subventions de fonctionnement.

2. Dotations et subventions d'investissement :

- dotation globale d'équipement ;
- fonds de compensation pour la TVA ;
- subventions spécifiques.

3. Dotations liées aux transferts de compétences :

- dotation générale de décentralisation;
- dotation de formation professionnelle;
- dotation d'équipement scolaire.

4. Compensation d'exonérations et de dégrèvements

4.5. La gestion macroéconomique

La décentralisation peut compromettre la gestion macroéconomique du budget surtout lorsque les autorités locales ne sont pas soumises à de fortes incitations à l'orthodoxie budgétaire et que les autorités centrales sont susceptibles de leur apporter un appui financier au cas où elles sont en difficulté financière. De telles circonstances sont préjudiciables à la stabilité macroéconomique nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques, notamment les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté étant donné qu'elles n'incitent pas les collectivités territoriales à la prudence budgétaire et par conséquent, sont à l'origine des « dérapages budgétaires, souvent à caractère pro-cyclique » (*Joumard & Kongsrud, 2003, 219*). Le pays peut être plongé dans « *les affres d'une inflation galopante* » si les politiques budgétaire et monétaire ne sont pas bien coordonnées.

C'est également le cas lorsque les autorités centrales ne sont pas incitées à rétrocéder systématiquement les ressources humaines et financières correspondantes. Comme indiqué *supra*, des compétences en matière de dépenses peuvent être transférées aux collectivités territoriales sans qu'il y ait transfert de ressources correspondantes. Dans de telles situations, les collectivités territoriales seront contraintes à alourdir la fiscalité locale ou emprunter pour assumer ses compétences en matière de dépenses définies « légalement ».

Il est alors nécessaire de renforcer le contrôle macroéconomique qui serait difficile à exercer et à coordonner s'il s'effectuait au niveau de chaque collectivité locale (Tommasi, 2010, p.170). C'est l'administration publique centrale qui a la charge d'assurer la discipline budgétaire globale à travers des instruments des règles budgétaires et du contrôle de l'endettement²². Il existe plusieurs modes de contrôle de l'emprunt infranational tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Dans les systèmes fédéraux, les parlements fédéraux peuvent être autorisés (par des dispositions constitutionnelles et/ou législatives) à réduire le montant annuel des emprunts approuvé par les législatures infranationales pour maintenir la stabilité macroéconomique. C'est le cas en Allemagne où la loi autorise le gouvernement fédéral, en accord avec le *Bundesrat*, à limiter ce montant à un chiffre inférieur à celui agréé par la législature infranationale compétente, si c'est nécessaire pour éviter de compromettre les équilibres macroéconomiques²³. Certains pays unitaires (France, Suède, par exemple) soumettent les emprunts des autorités infranationales à une « règle d'or » qui les plafonne aux dépenses d'investissement tandis que d'autres (comme la Finlande) ne les soumettent à aucune contrainte, autre que celle du marché. De nombreux pays africains n'accordent pas aux collectivités territoriales le droit de financer leurs budgets par des emprunts²⁴.

Des sanctions doivent être appliquées en cas de non-conformité aux règles prévues en matière de gestion budgétaire et de contrôle de l'endettement tant pour les administrations centrales que pour les administrations locales. D'une part, il convient de prévoir des mesures qui contraindront les autorités centrales à opérer les transferts prévus par la loi et dans les délais autorisés et d'interdire (*par la loi*) tout transfert de compétences sans ressources correspondantes. On peut, par exemple, imaginer à instaurer un mécanisme de sanctions à l'endroit des représentants des autorités centrales en cas de non respect de ces prescriptions, comme des amendes ou une radiation de l'administration. D'autre part, il est nécessaire d'instaurer des mécanismes d'incitations et de contrôle (en plus des règles budgétaires) à l'endroit des autorités locales pour coordonner la politique budgétaire globale et s'assurer que celles-ci et les institutions prêteuses n'abusent pas des prêts et des emprunts (Ebel & Yilmaz, 2001, p.43). De tels mécanismes peuvent être de plusieurs sortes, notamment:

- les plafonds d'endettement sont fixés par le parlement national, mais peuvent être révisés dans le contexte du budget annuel et corrigés en fonction des conditions macroéconomiques.
- en cas de non-respect des prescriptions, la loi impose à la collectivité défailante de présenter un plan financier de compensation du dépassement budgétaire. Ce plan doit recevoir l'approbation d'un Conseil de politique budgétaire et financière.
- Chaque année, comme en France, le représentant local des autorités centrales contrôle les budgets locaux. Si le budget enfreint les prescriptions légales, il est transmis à la

²² En général, c'est le ministère des finances qui est chargé du contrôle de l'endettement, y compris celui des entités locales, et des autres contrôles budgétaires. Cependant, dans certains pays, ces contrôles en ce qui concerne les collectivités territoriales sont effectués par le ministère chargé de la décentralisation. Cela pose de coordination de la politique budgétaire lorsque le ministère des finances n'est pas hautement impliqué.

²³ Cf. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 4, n°4, 2004

²⁴ D. Tommasi, dans son ouvrage « Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement » est allé plus loin en recommandant un contrôle très strict ou une interdiction de l'emprunt des administrations infranationales dans les pays ayant des faibles capacités financières et de gestion.

Chambre Régionale des Comptes (CRC). La procédure d'audit implique une vérification a priori et a posteriori. En cas de déficit constaté (au-dessus d'un certain plafond), la CRC doit proposer les mesures budgétaires adaptées à la collectivité locale.

- Les autorités locales défaillantes peuvent être relevées de fonctions et remplacées par un commissaire nommé par les autorités centrales, comme prévu en Irlande.
- Les transferts des autorités centrales peuvent être réduits ou suspendus si les autorités infranationales dépassent les seuils d'endettement ou que les informations financières ne sont pas fournies dans les délais prescrits.
- Les échelons infranationaux qui ne respectent pas les plafonds d'endettement, les plafonds d'effectifs ou les exigences de transparence encourent des sanctions financières.
- Les contrats ou décisions administratives qui violent les termes de la loi sont invalidés et les individus responsables de ces violations sont passibles d'amendes, de destitution ou d'emprisonnement.

Outre ces questions générales d'ordre macroéconomique, le localisation des activités économiques soulève d'autres problèmes essentiels relatifs à une répartition très inégale des ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques. Si le processus de la décentralisation n'est pas bien géré en intégrant des mécanismes qui prennent en compte ces écarts, des disparités entre les diverses entités s'accroissent et peuvent aller jusqu'à menacer l'unité nationale. Il est donc essentiel que tous les parties prenantes de la politique de décentralisation comprennent l'importance de la répartition des ressources publiques dans le contexte de la décentralisation « *afin de prévoir les problèmes et d'élaborer des plans et des mesures correctives* ». Il faut souligner qu'en Afrique, l'essentiel des activités « imposables » se concentrent dans les grands centres urbains, particulièrement à la capitale. C'est le cas, par exemple, de la Tanzanie où 70% des impôts et taxes sont collectés à Dar es Salaam. En République Démocratique de Congo également, les trois provinces les plus riches (Kinshasa, Katanga et Bas-Congo) concentrent l'essentiel des ressources budgétaires: « *la ville-province de Kinshasa alimente le budget national à hauteur de 38%, le Bas Congo à 33,42% et le Katanga à 19,53%. Sans correction, la mise en œuvre de la règle des 40% aurait donc pour conséquence de concentrer plus de 80% des ressources attribuées aux provinces dans ces trois seules entités, toutes les autres devant se partager les 20% restants, certaines recevant moins de 1%* » (Liégeois, 2008, p.11). Une question essentielle peut se poser: comment le gouvernement central et les autres provinces vont-ils pouvoir fonctionner ou appliquer leurs politiques dans de telles situations?

4.6. Le cadre juridique

Les bonnes pratiques internationales en matière de gestion publique, notamment le manuel de transparence des finances publiques du FMI, recommandent une répartition claire des attributions, des ressources et des responsabilités entre les différents échelons de l'administration publique et des relations (entre ces différents niveaux de l'administration)

clairement définies²⁵. Notamment, ces aspects sont en général réglés par un cadre juridique articulé en général à deux niveaux: la Constitution et, à un autre niveau, la loi. Cette recommandation a pour conséquence de limiter, autant que c'est possible, les chevauchements de compétences et le nombre de niveaux des administrations infranationales, coûteux en termes de finances publiques, et qui brouillent la lisibilité de l'action publique. Ce cadre juridique ne doit favoriser non seulement «l'autonomie locale des collectivités territoriales, c'est-à-dire le pouvoir d'agir indépendamment, dans leur propre sphère de compétence, en vue de l'élaboration de politiques relatives aux revenus et aux dépenses, mais également promouvoir l'imputabilité politique, l'efficacité économique et la transparence » (Ebel & Yilmaz, 2001, p.27). Il doit être suffisamment clair pour éviter des divergences dans l'interprétation et des conflits susceptibles de conduire à des situations défavorables (renégociations des attributions entre les divers niveaux de l'administration, par exemple). Il convient de préciser que le cadre juridique de la décentralisation varie d'un pays à l'autre. Néanmoins, il est en général recommandé que par Ford J.²⁶

- la Constitution, instance suprême sur le plan juridique, pose les grands principes fondamentaux sans entrer dans les détails²⁷;
- les lois précisent les relations entre les divers niveaux de l'administration et les détails d'ordre institutionnel qui régissent la décentralisation.

L'encadré 8 présente une liste minimum d'éléments à incorporer dans la législation régissant la décentralisation. Il serait également nécessaire d'y inclure les mécanismes (de sanctions) incitant davantage le gouvernement central et les collectivités territoriales à se conformer aux règles de gestion budgétaires prévues pour la décentralisation. On peut envisager, par exemple, des sanctions ou des procédures administratives à l'encontre des représentants de l'administration centrale pour non respect des engagements de la rétrocession aux collectivités territoriales des transferts prévues par la réglementation et à l'endroit des collectivités territoriales, en cas d'inobservation des règles budgétaires comme indiqué dans la section 5.5 ci-dessus.

Encadré 8. Principaux éléments du cadre juridique de la décentralisation

- Classement des collectivités territoriales selon les dispositions prévues par la Constitution;
- Grandes structures administratives, ainsi que leur rôle et leurs responsabilités;
- Durée du mandat, marge de manœuvre, procédures et limites en ce qui concerne les dirigeants politiques par opposition aux fonctionnaires;

²⁵ Il est démontré par de nombreux auteurs que la clarté de la répartition des responsabilités en matière budgétaire (dépenses et recettes) constitue l'enjeu majeur de la politique de la décentralisation pour trois raisons fondamentales. D'abord, si les responsabilités sont mal définies, les revenus correspondants le seront également. Ensuite, si les responsabilités ne sont pas précises, il sera difficile de tenir responsables les autorités infranationales qui auront tendance à mener des politiques qui vont dans tous les sens. Enfin, les politiques infranationales ne peuvent être évaluées puisqu'on ne saura pas qui entre les autorités centrales et infranationales sont responsables.

²⁶ Dans son document intitulé « Constitutional, Equal, and Regulatory Framework for Decentralisation » dans J. Litvack & J. Seddon (éd.) *Decentralisation briefing Notes* (Washington D.C., Institut de la Banque Mondiale).

²⁷ Ceci est pour éviter des difficultés liées à la révision constitutionnelle lorsqu'on s'aperçoit de la nécessité d'améliorer le cadre juridique de la décentralisation. En général, la révision constitutionnelle est soumise à une consultation de la population par référendum ou à la réunion d'un congrès réunissant toutes les chambres parlementaires. Ces deux démarches sont susceptibles de confronter à des difficultés d'ordre politique, et quelques fois, dans les pays en développement, à des difficultés d'ordre financier.

- Degré d'autonomie des collectivités territoriales en matière de politiques relatives au personnel et à l'administration;
- Pouvoirs d'imposition et d'administration fiscales des collectivités territoriales;
- Pouvoirs et capacité d'emprunt des collectivités territoriales;
- Répartition des exigences en matière d'établissement de budgets, de gestion des dépenses, de comptabilité, de vérification comptable et de production de rapports;
- Pouvoirs en matière de prestation de services; mécanismes permettant aux citoyens de participer et de s'exprimer.

Adapté de Ford J. cité par (Ebel & Yilmaz, 2001, p. 29)

5. Des « bons » principes pour assurer le succès de la décentralisation

A partir de l'expérience vécue et de l'analyse de l'auteur, certains principes de base se dégagent quant à la façon de concevoir et mettre en œuvre une politique de décentralisation et de garantir l'atteinte de ses objectifs:

- *Comme toute réforme de grande envergure, la décentralisation doit bénéficier d'un engagement politique fort mais aussi d'un processus transparent et participatif.* La décentralisation exige une détermination de la part des autorités centrales à transférer les compétences de prise de décisions mais également les ressources humaines et budgétaires correspondantes. Il est fortement indispensable de modifier la législation afin de donner un cadre solide à la décentralisation mais aussi pour fléchir les oppositions dures des franchises qui peuvent constituer un risque politique important susceptible de décourager le processus. Il est fortement conseillé que l'initiative bénéficie de l'appui de la majorité au pouvoir mais également de l'opposition et des organisations de la société civile. La décentralisation doit survivre une durée couvrant plusieurs mandatures.
- *Il faut comprendre que la décentralisation n'est pas un état définitif et statique.* Au contraire, il s'agit d'un *processus évolutif* qui s'accompagne presque toujours de conflits entre les forces centrales et celles excentrées qu'il convient de résoudre en tenant compte des changements qui s'opèrent dans l'espace et dans le temps. Le processus de décentralisation étant extrêmement complexe et de longue haleine, les avantages escomptés s'obtiennent dans le long terme à travers une politique coordonnée et bien suivie en tirant les leçons de l'expérience.
- *Il faut assurer une répartition claire des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration.* Cela nécessite un transfert des responsabilités en bloc plutôt que partagées entre plusieurs niveaux. L'ONU consacre un principe fondamental en la matière (*Greffé, 2005, p.44*): (i) doivent être décentralisées toutes les activités de proximité, celles qui visent à satisfaire des besoins locaux et/ou qui font appel à des sources d'information ou des acteurs locaux pour leur mise en œuvre ; (ii) doivent rester au niveau central celles qui mettent en cause l'indépendance du pays, l'environnement général des personnes ou des principes fondamentaux comme l'égalité devant la justice. Ce principe est un corollaire du principe de subsidiarité qui consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne peut effectuer que de

manière moins efficace²⁸. Il répond à un souci de démocratie puisque les décisions doivent « être prises le plus près possible des citoyens ». A cet effet, les constitutions de nombreux pays ne permettent l'intervention du gouvernement central que lorsque les objectifs d'une action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière efficace par les entités infranationales.

- *Il est aussi nécessaire d'assurer une équité dans la répartition horizontale des ressources à chaque échelon en instituant des mécanismes de péréquation (cf. encadré 7).* Dans la plupart des cas, l'accent est mis sur la répartition verticale sans tenir compte des déséquilibres horizontaux, notamment en ce qui concerne les minorités ethniques, les populations défavorisées et le partage des richesses. Et cela constitue un obstacle à la décentralisation horizontale et par conséquent à la politique de décentralisation, dans son ensemble.
- *Il convient également d'adopter un cadre juridique clair.* Ce cadre juridique²⁹ doit contenir les éléments suivants : le classement des collectivités territoriales décentralisées et leur degré d'autonomie; les grandes structures administratives, ainsi que leurs attributions ; la durée des mandats ; les pouvoirs d'imposition et d'administration fiscales des collectivités territoriales décentralisées ; les pouvoirs et les capacités d'emprunts des collectivités territoriales décentralisées ; la répartition des exigences en matière d'élaboration des budgets, de gestion des dépenses, de comptabilité et d'audit et évaluation ; les pouvoirs en matière de prestation de services et les mécanismes permettant aux citoyens de participer et de s'exprimer. Le cadre juridique est à deux niveaux:
 - Le premier niveau est la constitution qui doit poser les principes de base dont les droits et les responsabilités des différents niveaux d'autorités, la description et le rôle des principales institutions tant au niveau central qu'aux niveaux locaux, les grandes lignes concernant la gestion de la décentralisation et les règles régissant leur modification.
 - Le deuxième niveau est une loi votée par le parlement. Il doit spécifier les détails d'ordre institutionnel concernant les différentes structures à chaque niveau d'administration ainsi que le régime fiscal.
- *Eviter la superposition de plusieurs niveaux de collectivités décentralisées, autant qu'il se peut.* Ce principe a pour objectif de limiter les chevauchements de compétences, coûteux en termes de finances publiques, et qui brouillent la lisibilité de l'action publique. Il arrive que la coexistence de diverses entités décentralisées (par exemple, provinces, régions, départements et communes) complique la tâche de la répartition des

²⁸ Ce principe a été introduit dans le droit communautaire par le traité de Maastricht (art. 5 du traité instituant la Communauté européenne-TCE). Cependant, son existence est plus ancienne : on en retrouve déjà l'esprit chez Aristote ou Saint Thomas d'Aquin. Il régit également les rapports entre l'État et les Länder en République Fédérale d'Allemagne.

²⁹ Cette thèse est développée par J. Ford (1999) dans Decentralization Briefing Notes (Washington, D.C. : Institut de la Banque Mondiale). La traduction est de Robert D. Ebel et Serdar Yilmaz dans la note « Le concept de la décentralisation fiscale et survol mondial » présenté à un symposium international, Commission sur le déséquilibre fiscal de Québec, le 13 et 14 septembre 2001.

rôles et des responsabilités et ne permet pas d'assurer l'efficacité et la cohérence souhaitées puisqu'elle n'accompagne pas la simplification administrative tant attendue étant donné que des niveaux différents de l'administration se superposent sur le même territoire. Dans de tels contextes, plusieurs pays développés sont entrain de lancer des processus pour une simplification organisationnelle qui vise à réaliser des économies d'échelle dans l'administration locale et à faire atteindre une taille critique aux collectivités locales. La France, qui dispose actuellement de trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées, voudrait supprimer les départements pour ne disposer que de deux niveaux (régions et communes).

- *Il est vital de faire suivre les ressources humaines et financières.* La décentralisation conduit à déplacer les compétences du niveau central à d'autres niveaux. Cela suppose également un transfert correspondant des ressources humaines et financières. A défaut, les résultats ne seront pas à la hauteur des efforts consentis. En ce qui concerne les ressources humaines, il convient de mener des politiques d'incitations de redéploiement telles que la garantie d'emploi, des bonnes perspectives de carrière, la lutte contre les inégalités de traitement entre le niveau central et les collectivités décentralisées. L'importance des ressources financières est également un déterminant du degré de l'autonomie des collectivités territoriales. Il existe plusieurs cas de figure: recettes propres des collectivités territoriales, recettes partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales, subventions de l'Etat aux collectivités territoriales, péréquation des ressources qui corrige les effets pervers de l'autonomie financière des territoires inégalement dotés, subventions des bailleurs de fonds qui peuvent être directes ou indirectes, emprunts des collectivités locales dans le respect de la législation en vigueur...
- *Il convient de prévenir les risques de recentralisation.* Une déconcentration des administrations de l'Etat insuffisante n'est pas favorable à la décentralisation puisque les responsables locaux, même s'ils détiennent bien des pouvoirs, seront obligés de remonter au niveau central (généralement à la capitale) pour les exercer. D'autres remises en cause sont implicites. Il s'agit, par exemple, de la multiplication des portefeuilles ministériels par laquelle les responsabilités en rapport avec les collectivités sont réparties entre plusieurs départements et partant, les niveaux de contrôle par l'Etat sont multipliés. Egalement, la création d'organismes autonomes ou d'établissements publics qui interviennent sur le champ des collectivités locales n'est pas en faveur de la décentralisation. Le recours à l'approche sectorielle encouragé par les partenaires techniques et financiers dans les pays en développement pour acheminer l'aide ne doit pas renforcer par inadvertance des tendances *centralisatrices* des pouvoirs. Il est souvent montré que, s'ils ne sont pas bien coordonnées, les programmes sectoriels et les processus de décentralisation peuvent aller dans des sens différents. D'aucuns craignent le risque que les approche sectorielle puissent aboutir à une recentralisation des pouvoirs et des responsabilités au détriment de la gouvernance locale³⁰.
- *Il convient de mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi et d'évaluation du processus.* Les autorités centrales doivent nécessairement exercer un contrôle afin de vérifier le respect des objectifs centraux fixés et éviter les abus de pouvoirs locaux tout en respectant les marges de manœuvre accordées aux autorités locales par la loi. De même,

³⁰ Commission Européenne, 2007, « Appui aux programmes sectoriels » et OCDE, 2006, « Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité », Volume 2

ces dernières doivent disposer des capacités suffisantes leur permettant de contraindre les autorités centrales à procéder d'une manière effective au transfert des compétences et des ressources conformément aux prescriptions de la loi. Il convient en sus de mettre à la disposition de toutes les parties prenantes une information claire et exhaustive leur permettant de suivre et d'évaluer les objectifs et les instruments du processus de décentralisation.

Références bibliographiques

- Bird, R. et F. Vaillancourt, (1997), « Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesures et évaluation. »
- Blöchliger, H. & D. King, (2006), « Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : une autonomie en trompe-l'œil » in *Revue économique de l'OCDE* n° 43
- Chambas, G., J. Brun & G. R. Graziosi (2007), « La mobilisation de ressources propres locales en Afrique »
- Dafflon, D. et T. Mathiès, (2008), « Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier », Agence France de Développement
- Ebel, Robert D. & S. Yilmaz, 2001, « le concept de décentralisation fiscale et survol mondial »
- FMI, (2007), *Manuel sur la transparence des finances publiques*
- Grefte, Xavier, (2005), *La décentralisation*, éditions La découverte
- Jütting, J. Corsi, E. et Stockmayer, A. (2005), *Décentralisation et réduction de la pauvreté*, *Répères* n°5, *Revue du Centre de développement de l'OCDE*, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/61/34424752.pdf>
- Joumard, I. et Per Mathis Kongsrud, (2003) *Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*, in *Revue économique de l'OCDE* n° 36
- Liégeois, M., 2008, *La décentralisation en RD Congo, enjeux et perspectives*, *Les rapports du GRIP (Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité)*
- OCDE, (2004), *Le cadre juridique des systèmes budgétaires. Une comparaison internationale. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Volume 4, n°3.*
- OCDE (2006), « *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* », Volume 2
- Rosenbaum, A. "Gouvernance et décentralisation, leçons de l'expérience." *Revue française d'administration publique*, no 88, 1998,.
- Steinich, M., *Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options*
- Sutherland, D., R. Price, & I. Joumard (2005), *Les règles budgétaires s'appliquant aux collectivités territoriales dans Revue économique de l'OCDE n° 41*
- Tommasi, D., (2010), « *Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement* », AFD, Paris
- Traité instituant la Communauté Européenne
- Vaillancourt, F. et P. Wingender (2004), *décentralisation, compétition – émulation entre gouvernements et efficacité : leçon du et pour le secteur des transports*
- Vergne, C. (2009). *Décentralisation fiscale en Afrique francophone : Note sur les transferts intergouvernementaux*, Banque Mondiale