



Décentralisation et réduction de la pauvreté

par Johannes Jütting, Elena Corsi et Albrecht Stockmayer

La décentralisation occupe depuis ces 20 dernières années une place centrale dans les politiques de développement. Si l'on discute depuis quelque temps déjà des avantages et des risques du transfert du pouvoir et des ressources à des échelons locaux de gouvernement, on commence tout juste à s'intéresser au rapport entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté. Cette édition des *Repères* met en évidence les principaux déterminants d'un processus de décentralisation favorable aux pauvres et discute des grandes leçons tirées par les bailleurs de fonds.

Introduction

Alors que la concrétisation des objectifs de développement du millénaire (ODM) progresse lentement et suscite des réflexions parallèles quant à l'augmentation éventuelle de l'aide financière, la question de l'instauration d'institutions favorables aux pauvres prend une importance capitale. La décision de décentraliser ne sera pas uniquement prise dans l'objectif immédiat de réduire la pauvreté – mais les changements d'architecture institutionnelle qui en découleront devraient très probablement avoir des conséquences sur la gouvernance, la participation et l'efficacité de l'offre de services publics, toutes variables essentielles pour une lutte efficace contre la pauvreté. Les rapports d'évaluation des CSRP préparés par le FMI et la Banque mondiale soulignent la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles pour une mise en œuvre réussie de politiques favorables aux pauvres.

* Johannes Jütting, Économiste principal, Centre de développement de l'OCDE

Elena Corsi, Consultant, Centre de développement de l'OCDE

Albrecht Stockmayer, Responsable, Questions de gouvernance et de genre, GTZ

Encadré 1. Qu'est-ce que la décentralisation ?

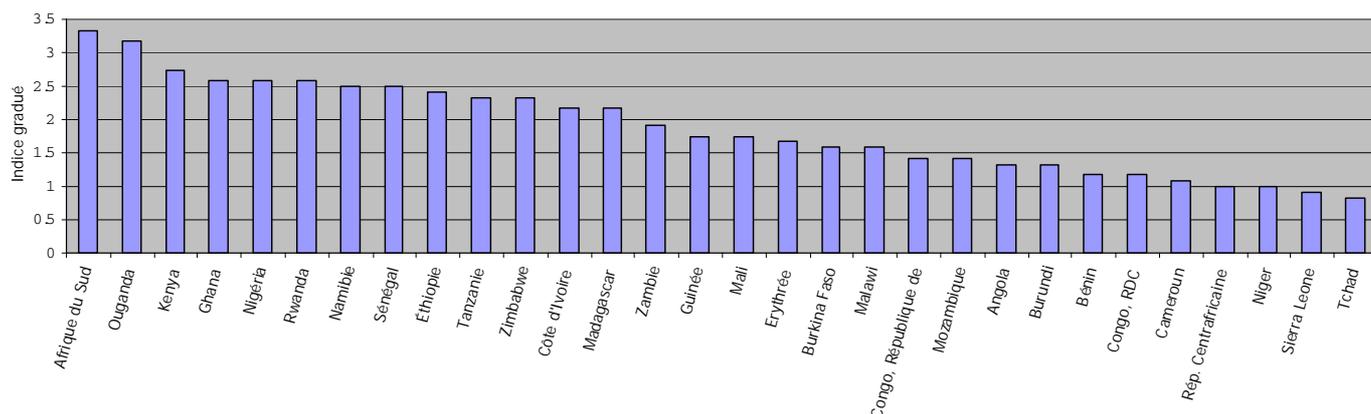
La décentralisation consiste à transférer des prérogatives publiques des niveaux supérieurs de gouvernance aux niveaux inférieurs. Il peut s'agir de pouvoirs administratifs (transfert de fonctionnaires et de missions publiques au niveau local), budgétaires (délégation des ressources et des capacités à exercer des activités rémunératrices), politiques (délégation du pouvoir de prise de décisions), ou encore d'un mélange entre ces différentes prérogatives.

L'application d'une stratégie cohérente de décentralisation – et, parallèlement, d'indicateurs de suivi des progrès réalisés – apparaît comme un instrument prometteur susceptible d'améliorer les capacités et la qualité des institutions locales.

Alors que pratiquement tous les pays en développement expérimentent une forme ou une autre de décentralisation, le degré réel d'application reste extrêmement variable.

D'après des recherches menées par la Banque mondiale sur l'expérience de décentralisation de 30 pays africains, seule une poignée d'entre eux – dont l'Afrique du Sud et l'Ouganda – ont opté pour une délégation significative de pouvoirs et de ressources aux autorités locales. Dans la majorité des cas, le processus de décentralisation n'en est qu'au tout début et s'apparente davantage à une déconcentration

Figure 1. Étendue de la décentralisation en Afrique



Source : Ndegwa, N. (2002).

qu'à une véritable délégation (figure 1). Le classement des pays est fonction d'un indice gradué (allant de 0 = pas de décentralisation à 4 = décentralisation maximale) qui mesure le niveau de décentralisation atteint. Cet indice est construit à partir des résultats moyens d'un pays en termes de progression de la décentralisation politique, administrative et budgétaire.

Rapport entre décentralisation et pauvreté : la théorie à l'épreuve des faits

En théorie, la décentralisation devrait avoir un impact positif sur 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 fragilité. Une véritable délégation des pouvoirs ouvre la voie à l'instauration d'institutions démocratiques au sein desquelles les pauvres pourront participer activement, prendre des décisions et défendre leurs intérêts. Une meilleure connaissance du milieu et une concurrence plus ouverte conduisent à une meilleure adéquation aux besoins locaux et à de meilleures politiques. Ces améliorations engendrent des gains d'efficacité – en termes d'accès, de qualité et de ciblage – au niveau de la prestation de services notamment. Tout système décentralisé renforçant la capacité de contrôle des citoyens sur les responsables et les hommes politiques locaux, les occasions de parvenir

à une meilleure transparence et, partant, de réduire la corruption et d'optimiser globalement la gouvernance locale, se multiplient. Cette amélioration de la gouvernance locale devrait contribuer à réduire la fragilité des pauvres.

Si, en théorie, la décentralisation peut provoquer une optimisation des instruments et des politiques destinés aux pauvres, la réalité est moins séduisante. A partir d'une étude approfondie d'expériences menées dans 19 pays, le Centre de développement de l'OCDE a pu constater que la décentralisation n'avait effectivement provoqué des améliorations en termes de réduction de la pauvreté que dans un tiers des cas. Dans la majorité des pays, la décentralisation n'avait eu aucun impact (tableau 1).

Tableau 1. La décentralisation réduit-elle la pauvreté ?

Impact positif attesté sur la pauvreté	Impact négatif/pas d'impact attesté sur la pauvreté
➤ Bolivie	➤ Brésil
➤ Chine	➤ Burkina Faso
➤ Ghana	➤ Égypte
➤ Inde (Bengale occidentale)	➤ Éthiopie
➤ Mexique	➤ Guinée
➤ Philippines	➤ Inde (Andhra Pradesh)
➤ Afrique du Sud	➤ Malawi
	➤ Mozambique
	➤ Népal
	➤ Paraguay
	➤ Sri Lanka
	➤ Ouganda
	➤ Vietnam

Source : D'après Jütting *et al.*, 2004

Mais 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. Ces données contradictoires montrent bien que le rapport entre la décentralisation et la réduction de la pauvreté est loin d'être évident et que le résultat de la décentralisation est fortement tributaire des spécificités de chaque pays mais aussi de la manière dont le processus a été conçu.

Déterminants d'une décentralisation favorable aux pauvres

Si des caractéristiques telles que la taille d'un pays ou les niveaux de revenu ont moins d'importance que l'on aurait pu le penser, les facteurs liés à la conception et à la mise en œuvre de la réforme de décentralisation (engagement des élites, pouvoirs et ressources délégués, informations sur les institutions locales, mécanismes participatifs, etc.) sont essentiels pour la réussite d'une décentralisation favorable aux pauvres. L'importance relative de ces facteurs est discutée dans les paragraphes qui suivent. Nous les avons regroupés en quatre groupes, chacun reflétant le champ d'intervention publique correspondant.

◆ **Fonction politique** : l'engagement des élites/du gouvernement central, mais aussi la mise en place d'un processus transparent et participatif, sont essentiels.

Une décentralisation favorable aux pauvres exige des autorités centrales qu'elles soient capables de mener à bien les réformes – et qu'elles soient disposées à le faire. Ce constat a plusieurs implications : les gouvernements locaux reçoivent des ressources stables, fiables et en quantité suffisante ; des investissements dans les capacités humaines locales sont réalisés ; le gouvernement national poursuit des politiques rationnelles ; l'appui des bailleurs est lui aussi cohérent et substantiel.

Une bonne circulation des informations entre les gouvernements locaux et la population permet aux citoyens de participer aux prises de décision (ainsi en Inde, toutes les institutions des *Panchayati Raj* ont mis en place des quotas pour les groupes marginalisés). Ce système favorise ainsi la responsabilisation des pauvres, l'efficacité et l'amélioration de la gouvernance. Une société civile forte et l'adoption de mesures visant à l'intégrer dans le processus de décentralisation pourraient venir conforter un peu plus ces résultats favorables aux pauvres. Pourtant, tout dépendra de la structure organisationnelle de la société civile, de sa composition et de ses capacités à représenter et à défendre les intérêts des pauvres. Il convient de surveiller les comportements des administrations en instaurant par exemple des comités de

vigilance (Bolivie), des commissions d'investigation (Afrique du Sud) ou des systèmes d'inspection et d'audits sociaux (Inde).

◆ **Fonction administrative** : il faut une répartition claire des fonctions entre les différents acteurs ; et consacrer du temps au renforcement des capacités locales et régionales.

La plupart des pays en voie de décentralisation sont confrontés à une interférence plus ou moins marquée de la part du gouvernement central. Elle sera directe (comme en Guinée, dans la politique locale) ou indirecte, conséquence dans ce cas-là de l'incohérence des politiques. Ainsi au Nicaragua, alors que la décentralisation déléguait officiellement de larges fonctions aux autorités locales pour assurer le développement local, l'Assemblée nationale restait responsable de l'approbation des budgets municipaux, réduisant de ce fait fortement les pouvoirs politiques et les ressources des échelons locaux. Faute de ressources et de pouvoirs *ad hoc*, les autorités locales doivent souvent cantonner leurs interventions aux activités municipales – comme le revêtement des routes.

Les gouvernements centraux tendent à justifier leur ingérence dans la politique locale en insistant sur le manque de capacités locales. Pourtant, cet argument masque en général une vraie réticence à déléguer les pouvoirs. L'expérience de pays comme l'Indonésie, le Maroc, le Pakistan ou la Thaïlande montre que, dans les années qui suivent la décentralisation, les gouvernements locaux arrivent à augmenter – faiblement, il est vrai – leurs capacités. La délégation des pouvoirs peut engendrer des processus « d'apprentissage par la pratique » qui, grâce aux initiatives prises par les autorités locales, les aident à consolider leurs capacités. En Indonésie, le choix de procéder à une décentralisation radicale et rapide (approche dite du « big bang ») a contribué à accroître les capacités locales même si le niveau atteint n'est pas encore suffisant. Dans les pays caractérisés par de fortes inégalités, de faibles taux d'alphabétisation et une société civile et politique encore embryonnaire, une approche plus progressive et à l'initiative du gouvernement central semble plus appropriée. Ainsi au Madhya Pradesh, l'État central a graduellement délégué des fonctions aux autorités locales tout en créant des structures administratives parallèles visant à renforcer les capacités humaines locales. La décentralisation conduit à une redistribution du pouvoir – elle implique de ce fait de délicats arbitrages et des luttes de pouvoir.

◆ **Fonction budgétaire** : l'octroi aux autorités locales de ressources garanties est vital.

Lorsque les gouvernements locaux devaient se contenter de financer leurs politiques par les impôts locaux, la décentralisation a accru les inégalités inter-régionales, notamment en présence – comme en Chine – de fortes variations des taux de croissance d'une région à l'autre. Parallèlement, le financement des politiques locales qui

passé surtout par des transferts du gouvernement central est typique d'États qui cherchent à saper la réforme. La dépendance à l'égard de ces transferts réduit l'autorité et la légitimité des autorités locales. Les ressources doivent donc provenir à la fois des gouvernements centraux et des impôts locaux. Les autorités locales peuvent aussi rechercher l'appui du secteur privé (à but lucratif et ONG) pour la prestation de services publics, en déléguant totalement les responsabilités et fonctions à des prestataires privés (privatisations) ou en adoptant des formes institutionnalisées de collaboration qui prévoient un partage des risques et des dépenses entre tous les acteurs (partenariats publics/privés). Pourtant, et c'est surtout vrai des partenariats publics/privés, nous manquons encore de connaissances approfondies sur le fonctionnement de ces formes de collaboration lorsque les limites respectives du secteur privé et du secteur public sont mal définies et que les institutions publiques n'ont guère de pouvoir.

- ◆ Le rôle des autorités locales : elles servent de point d'entrée pour l'instauration et l'amélioration des politiques favorables aux pauvres ; mais le gouvernement central continue de jouer un rôle important.

L'intervention des autorités locales dans l'instauration de politiques favorables aux pauvres au niveau local et régional est cruciale. Une fois la décentralisation réalisée, il convient de prendre des mesures qui permettent de suivre les progrès réalisés en termes d'amélioration du ciblage, de la participation, de la prestation de services et des procédures administratives. Parmi les instruments de pilotage disponibles figurent les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) et les enquêtes quantitatives sur la prestation de services.

La responsabilité globale de l'adoption de politiques favorables aux pauvres relève cependant toujours de l'État central. Ce sera d'autant plus vrai dans les environnements marqués par de fortes inégalités reposant sur des institutions sociales traditionnelles – comme les castes ou le genre. Des recherches récentes conduites en Inde indiquent que l'octroi du pouvoir aux échelons locaux de gouvernement ne suffit pas pour augmenter la participation des groupes marginalisés. L'État central doit garantir que les inégalités sociales sur le terrain soient prises en compte, et que, une fois enclenché, le processus de décentralisation ne vienne pas les aggraver. Tel a été le cas en Ouganda, où la réforme judiciaire a favorisé les conseils locaux qui ont souvent une attitude discriminatoire à l'encontre des femmes. Pour avoir un impact réel sur les pauvres, la décentralisation doit aller de pair avec des mesures complémentaires comme des investissements éducatifs ou la promotion d'une réforme agraire.

Si personne ne conteste le rôle moteur que l'État central doit continuer d'assumer dans la prestation de biens publics ayant des retombées sur plusieurs domaines de compétence (comme dans le cas de la vaccination, par exemple), les

autorités locales ne jouant alors qu'un rôle subsidiaire, les opinions divergent encore quant aux biens qui ne sont pas exclusivement publics – à l'instar de la santé, de l'éducation, de l'adduction d'eau et de l'assainissement.

Leçons des bailleurs de fonds

En septembre 2004, le Centre de développement et le réseau du CAD sur la gouvernance des pays de l'OCDE (DCD/GOVNET) ont organisé à Paris un atelier sur le thème : « La décentralisation et la réduction de la pauvreté : des leçons à l'action ». Cet atelier, qui a réuni plus de 70 décideurs et experts, entendait évaluer les stratégies de réduction de la pauvreté liées à la décentralisation et discuter des recommandations pour améliorer le soutien et les initiatives des bailleurs. Il est ressorti de ces travaux que les bailleurs devaient optimiser leur coordination, s'engager à long terme en faveur d'une décentralisation favorable aux pauvres et analyser en profondeur le contexte local. Les points suivants sont apparus comme des facteurs essentiels pour l'implication des bailleurs dans les processus de décentralisation susceptibles d'améliorer le sort des populations pauvres :

- ◆ Les politiques des bailleurs doivent faire preuve de davantage de cohérence et d'une coordination accrue.

Les bailleurs ont prôné en même temps la décentralisation et les approches sectorielles (SWAP), lesquelles viennent plutôt re-centraliser l'autorité. En outre, la place privilégiée accordée par les politiques d'aide aux projets initiés par les communautés a souvent amené les bailleurs à appuyer des structures administratives parallèles qui, dans certains cas, ont sapé l'autorité et les capacités des gouvernements locaux élus. Seule une cohérence accrue des politiques permettra de remédier à ce problème, avec consultation systématique des gouvernements locaux avant d'approuver des projets communautaires de développement. De la même manière, les bailleurs devront mieux coordonner leurs interventions dans un souci de rationalité et en s'appuyant sur leurs propres expériences. Une coordination renforcée entre la décentralisation et d'autres réformes/politiques importantes (comme les CSRP) est indispensable.

- ◆ Les bailleurs doivent avoir davantage conscience de l'économie politique de la décentralisation en tant que processus de changement.

La décentralisation est un processus politique qui ne peut produire des bénéfices pour toutes les parties ; comme avec toutes les réformes, certains y gagneront quand d'autres y perdront. Il sera donc essentiel de s'assurer que les gagnants deviennent de fervents avocats de la réforme et que les perdants aient accès à un interlocuteur chargé de traiter leurs doléances. Il convient également de réfléchir aux différentes formes de compensation.

Les bailleurs devront donc promouvoir des réformes à plusieurs échelons de gouvernement – y compris aux niveaux intermédiaires qui ont un rôle administratif et politique ; faute de quoi, les réformes n'auront pas d'effets durables. Si les services chargés de la planification sont probablement assez favorables à la décentralisation, les ministères des Finances ou de l'Intérieur pourraient bien être plus réticents, surtout lorsqu'il leur s'agira de gérer le processus.

◆ Les bailleurs doivent souligner le caractère instrumental de la décentralisation pour la création d'un environnement propice à la réduction de la pauvreté au niveau local.

La décentralisation doit être promue en tant qu'instrument efficace de la lutte contre la pauvreté, et non comme une fin en soi. Dans la mesure où le rapport entre décentralisation et pauvreté n'est pas clairement établi, les bailleurs devraient s'efforcer de le consolider en faisant pression sur les gouvernements pour obtenir des résultats favorables aux pauvres, en pilotant en permanence le processus et en adoptant des politiques souples, centrées sur l'impact (apprentissage par la pratique) et propres à chaque pays. Pour assurer un pilotage efficace, l'adoption de normes de prestations de services et de cibles de résultats favorables aux pauvres est nécessaire.

◆ Les bailleurs doivent encourager les systèmes de transfert doublés d'incitations à améliorer l'efficacité ; ils doivent aussi contribuer à l'instauration de capacités locales susceptibles de générer sur place des ressources durables.

Ces systèmes de transfert aideront à trouver un équilibre entre la responsabilité (descendante) des autorités locales vis-à-vis des citoyens et leur responsabilité (ascendante) vis-à-vis des institutions centrales. Une claire répartition des fonctions, la formation des autorités locales et la transparence sont les pierres angulaires de ce processus de construction de capacités budgétaires locales fiables.

L'importance du rôle des bailleurs pour la promotion de résultats favorables aux pauvres ressort clairement de ces recommandations. Pourtant, les gouvernements nationaux doivent aussi s'approprier les réformes. Il leur incombe de décider du moment, de l'objet et de la profondeur de la décentralisation. Pour réaliser une décentralisation favorable aux pauvres, l'engagement des élites nationales et l'appui de la population sont fondamentaux – tandis qu'un soutien solide de la part des bailleurs pourrait nettement contribuer à mener cette tâche à bien.

Encadré 2. Règles de conduite à l'attention des bailleurs

Ce que les bailleurs doivent faire :

- ◆ coordonner leurs interventions et s'engager en faveur d'une décentralisation propice aux pauvres ;
- ◆ insister sur les relations entre décentralisation et pauvreté ;
- ◆ instaurer des systèmes d'incitation pour une saine gouvernance et des résultats favorables aux pauvres ;
- ◆ vérifier que l'État central n'intervienne ni directement ni indirectement dans les politiques et les décisions locales ;
- ◆ surveiller la corruption et les déséquilibres budgétaires ;
- ◆ soutenir les politiques de renforcement des gouvernements locaux, leur indépendance et leurs capacités fiscales (privilégier la coordination entre autorités locales ; créer des fonds régionaux) ;
- ◆ être flexibles (et avoir ainsi une influence sur le pilotage et l'apprentissage par la pratique) ;
- ◆ comprendre, avant d'appuyer un processus de décentralisation, comment leur aide s'inscrit dans le système et quels sont les obstacles formels et institutionnels.

Ce que les bailleurs doivent éviter :

- ◆ créer des structures parallèles ;
- ◆ considérer la décentralisation comme une panacée applicable à toutes les situations ;
- ◆ percevoir la décentralisation comme une réforme « taille unique » – cela ne marchera pas.

Bibliographie choisie

- Bossuyt, J. et J. Gould (2000), "Decentralisation and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages", *Policy Management Brief*, No.12, ECDPM, Maastricht, http://www.oneworld.org/ecdpm/pmb/b12_gb.htm
- Jütting, J., C. Kauffmann, I. Mc Donnell, H. Osterrieder, N. Pinaud et L. Wegner (2004), "Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact", *Development Centre Working Paper*, No. 236, OCDE, Paris.
- Manor, J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralisation*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Moore, M. et J. Putzel (1999), "Thinking Strategically About Politics and Poverty", *Institute for Development Studies (IDS) Working Papers*, No. 10, Sussex.
- Narayana, D. (2005), "Institutional Change and its Impact on the Poor and Excluded: The Indian Decentralisation Experience", *Development Centre Working Paper*, No. 242, OCDE, Paris.
- Ndegwa, N. (2002), "Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey", *Africa Region Working Paper Series*, No. 40, Banque mondiale, Washington D.C.
- Atelier du réseau du CAD sur la gouvernance (GOVNET) et du Centre de développement de l'OCDE, 29-30 septembre 2004 : « La décentralisation et la réduction de la pauvreté : des leçons à l'action », Paris, http://www.oecd.org/document/13/0,2340,en_2649_201185_33683789_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2004), "Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance", *Development Assistance Committee (DAC) Evaluation Series*, OCDE, Paris.
- Partenariat pour le développement municipal – PDM (2003), *État de la décentralisation en Afrique*, Karthala et PDM, Paris.
- Ribot, J. (2002), "African Decentralisation: Local Actors, Powers and Accountability", *Democracy, Governance and Human Rights-Paper*, No. 8, Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD), Genève.
- Vedeld, T. (2003), "Democratic Decentralisation and Poverty Reduction: Exploring the Linkages", *Forum for Development Studies*, No. 2, Norwegian Institute for International Affaires (NUPI) et Norwegian Association for Development Research, Oslo.

Pour consulter les *Repères* du Centre de développement

www.oecd.org/dev/reperes

les *Cahiers de politique économique*

www.oecd.org/dev/cahiers

ou les nouveaux *Documents de travail*

www.oecd.org/dev/dt



Les lecteurs sont invités à citer ou reproduire les informations des *Repères* du Centre de développement de l'OCDE dans leurs propres publications. En échange, le Centre demande les remerciements de rigueur ainsi qu'un exemplaire de la publication. Le texte intégral des *Repères* et d'autres informations sur le Centre de développement et ses travaux sont disponibles sur : www.oecd.org/dev.

Centre de développement de l'OCDE

« Le Seine St Germain »
12 boulevard des Îles
92130 Issy-les-Moulineaux, France
Tél : 33 (0)1 45.24.82.00
Fax : 33 (0)1 44.30.61.49
mél : cendev.contact@oecd.org