

## Findings

### Réforme du secteur public et renforcement des capacités

229 Août 2003

**Findings fournit un compte-rendu des études opérationnelles, économiques, et sectorielles en cours par la Banque mondiale et ses Etats membres de la Région Afrique. Il est publié périodiquement par le Knowledge and Learning Center au compte de la Région. Les opinions exprimées dans Enquêtes sont celles de l'auteur/des auteurs et ne devraient en aucun cas être attribuées au Groupe de la Banque mondiale.**

<http://www.worldbank.org/afr/findings>

### La Décentralisation en Afrique: les tendances et les progrès qui émergent

La décentralisation, généralement définie comme le transfert de l'autorité, des ressources, et du personnel de l'Etat du niveau national aux juridictions sub-nationales, a été un thème récurrent dans les pays africains depuis l'indépendance. Au cours de la dernière décennie environ, la décentralisation a pris de l'importance en tant qu'objectif explicite ou but programmatique effectivement recherché dans le cadre ou comme conséquence de deux mouvements importants affectant l'Etat africain. L'un concerne les programmes d'ajustement structurel qui ont cherché à reformer le secteur public à partir des années 80 tandis que l'autre est la transition actuellement en cours vers des politiques plus démocratiques et plus compétitives. Dans presque tous les pays africains, il existe des structures locales de l'administration mais elles sont souvent subordonnées dans leur création légale, leur mandat, et leur fonctionnement au pouvoir central, particulièrement à l'exécutif. Comme ailleurs dans les pays en voie de développement, la libéralisation politique et économique ont ouvert des possibilités ou au moins ravivé les revendications d'une plus grande décentralisation. Les principaux bailleurs de fonds du développement ont également insisté sur la décentralisation comme chemin vers une meilleure gouvernance et de meilleures prestations de services dans les pays en voie de développement.

Le présent article récapitule un rapport plus volumineux intitulé : *La Décentralisation en Afrique: Une étude bilan*, qui donne une vue d'ensemble détaillée de la décentralisation en Afrique basée sur les évaluations de spécialistes de la Banque mondiale travaillant sur chaque pays couvert par l'étude. Le rapport catalogue la situation de la décentralisation sur la base d'un certain nombre d'indicateurs pour chaque pays tels que rapportés en réponse à une enquête effectuée en 2002.

#### Progrès sur trois fronts

Les progrès réalisés sur la décentralisation ont été mesurés par le biais de trois indicateurs reflétant les trois aspects de la définition de la décentralisation, à savoir les aspects *politique, administratif, et fiscal*. L'évaluation de la décentralisation à ces niveaux séparés aide à mieux clarifier les différentes structures sous-jacentes aux revendications de décentralisation ainsi qu'à montrer les limites de telles revendications.

Pour ce faire, un indice de *décentralisation politique* a été calculé sur la moyenne de ce qui suit: le nombre d'entités sub-nationales où les charges sont électives, le score obtenu pour l'existence d'élections directes pour les charges dans les collectivités locales, et le score obtenu pour la participation et l'équité dans de

telles élections. Ainsi un pays était susceptible d'avoir un score élevé (c-à-d., 4) s'il avait plus d'entités sub-nationales où les charges sont attribuées par voie électorale plutôt que par voie de nomination, où en particulier les charges dans les collectivités locales sont électives, et où les élections pour ces charges ont été jugées libres et équitables. Le score le plus élevé possible était 4, et le plus bas possible 0. Des 30 pays analysés, huit ont obtenu des scores élevés (au moins 3 sur l'indice) indiquant un degré élevé de décentralisation politique. C'étaient l'Afrique du Sud, l'Ouganda, et la Namibie (tous au-dessus de 3,0) et le Kenya, le Ghana, le Sénégal, l'Éthiopie et la Côte d'Ivoire. Un deuxième groupe de pays a montré un niveau moyen de décentralisation politique, avec des scores allant de 2,0 à 2,9; ce groupe comprenait sept pays (à savoir : le Nigéria, le Rwanda, Madagascar, la Zambie, la Tanzanie, le Mali et le Malawi). Le reste des pays (15) a montré des niveaux très bas de décentralisation politique, bien que quatre de ces derniers aient au moins tenu des élections dans une partie du territoire.

*La décentralisation administrative* a été mesurée en utilisant trois indicateurs dont la moyenne a donné l'indice. L'indice était calculé sur les scores obtenus pour la clarté des rôles des niveaux central et local de l'État tels que définis par la loi, le score indicatif du niveau où résidait la responsabilité effective des prestations de services, et le score indicatif du niveau où résidait la responsabilité de gestion (recrutement et licenciement) des fonctionnaires de l'État. Ainsi un pays ayant un cadre juridique très clair délimitant les rôles des niveaux local et central de l'État et institutionnalisant le principe de *subsidiarité*, où la prestation effective des services est déléguée au niveau local et exécutée par les collectivités locales, et où les fonctionnaires sont responsables devant les autorités locales, aurait obtenu le score le plus élevé pour cet indice (c-à-d., 4). Les

pays où il n'existe pas de cadre juridique, et où il y a une centralisation persistante dans la prestation des services et dans la gestion du personnel de l'État (recrutement et licenciement) obtiendraient un score bas sur cet indice (c-à-d., le score le plus bas, 0). Sur cet indice, deux pays ont montré un degré élevé de décentralisation administrative (l'Afrique du Sud et l'Ouganda) tandis que dix autres ont montré un degré moyen de décentralisation administrative (le Nigéria, le Rwanda, la Tanzanie, le Zimbabwe, le Kenya, le Ghana, l'Éthiopie, Madagascar, le Burkina Faso et l'Éritrée). Des seize pays qui ont montré des degrés très bas de décentralisation administrative, six n'avaient pratiquement fait aucun effort pour décentraliser leurs systèmes administratifs.

Enfin, la *décentralisation fiscale* a été mesurée en utilisant deux indicateurs: les scores obtenus pour les dispositions prises pour les transferts fiscaux du niveau central aux collectivités locales et les scores correspondant à la proportion (exprimée en degré d'autonomie) des dépenses publiques sous le contrôle des collectivités locales. L'indice était simplement la moyenne de ces deux scores. Ainsi, un pays ayant une formule établie et souvent utilisée pour les transferts fiscaux et dans laquelle les dépenses sous contrôle local représentent une proportion élevée de l'ensemble des dépenses publiques obtiendrait un score élevé sur cet indice (c-à-d., le score le plus élevé, 4). Un pays dont les transferts fiscaux aux collectivités locales étaient ad-hoc et dont les collectivités locales ont montré une proportion minuscule des dépenses publiques nationales sous leur contrôle obtiendrait un score bas sur l'indice de décentralisation fiscale (c-à-d., le score le plus bas, 0).

Le degré de décentralisation fiscale à travers le continent est très bas comme indiqué par le fait que dans 19 des 30 pays analysés les collectivités locales contrôlent moins de 5 pour cent des dépenses

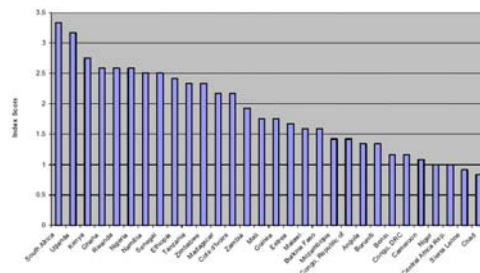
publiques nationales. Seule l'Afrique du Sud a été évaluée comme ayant un degré très élevé de décentralisation fiscale (c-à-d., plus de 10 pour cent des dépenses publiques sont contrôlées par des entités sub-nationales). Les pays qui ont obtenu un score élevé (c-à-d., où les collectivités locales contrôlent 5 – 10 pour cent des dépenses publiques) sont le Nigéria, l'Ouganda, et le Zimbabwe. Les pays ayant des niveaux moyens de responsabilités fiscales ancrées au niveau local (c-à-d., où 3 – 5 pour cent des dépenses publiques sont contrôlées par les autorités locales) sont le Kenya, le Rwanda, le Ghana, le Sénégal, le Burundi, et le Congo RDC.

Ces classements de la décentralisation fiscale devraient être pris avec précaution. D'abord, parce que la proportion des dépenses publiques contrôlées par les autorités locales est très faible de sorte que même les pays classés " en haut de l'échelle " sont marginaux en termes de performance comparés aux tendances mondiales. De plus, la proportion des dépenses publiques contrôlées par les autorités locales n'est qu'une dimension de la décentralisation fiscale, qui doit inclure les règles du contrôle fiscal et de la collecte des recettes — presque toujours rapportées dans les interviews comme étant en faveur de l'autorité centrale et excessives.

Dans leur ensemble, les données ont indiqué que le degré atteint par les différentes composantes de la décentralisation varie sensiblement de sorte qu'une composante peut être évaluée comme étant très élevée tandis qu'une autre sera très basse. Le fait que la *décentralisation politique* était la composante la plus avancée de la décentralisation n'est pas étonnant. Premièrement, la décentralisation politique est la manifestation locale de la réforme démocratique qui a balayé le continent durant les années 90. Cependant, bien que répandue, elle n'est pas nécessairement bien installée. En second lieu, la *décentralisation administrative*

semble si souvent et est souvent évaluée comme étant très élevée parce que la réforme administrative était la voie préférée vers la décentralisation (particulièrement, la déconcentration) avant la démocratisation. Le fait que la décentralisation fiscale soit à la traîne derrière ces autres variables n'est pas étonnant. Même dans les pays où elle semble beaucoup plus avancée, elle donne une fausse idée des toutes petites proportions qui sont utilisées pour la comparaison par rapport aux dépenses publiques nationales plutôt que l'avancée réelle du transfert des responsabilités fiscales au niveau local.

**Fig. 1. Score global du niveau de décentralisation par pays**



### Progrès d'ensemble

Un indice composé a été calculé pour classer les pays par rapport à leur décentralisation d'ensemble, en tenant compte des facteurs structurels et de performance. L'indice était composé de douze indicateurs distincts utilisés dans l'analyse des composantes de la décentralisation.

D'une manière générale, les données indiquent un degré moyen de décentralisation dans la région Afrique pour les trente pays pour lesquels les données étaient complètes et ont été analysées (Fig. 1). Sur une échelle de 0 à 4, avec 0 indiquant le niveau le plus bas de la décentralisation et 4 le niveau le plus élevé possible, seuls deux pays (l'Afrique du Sud et l'Ouganda) se classent dans la rangée supérieure (3,0 - 4,0). Le niveau suivant (2,0 – 2,9) indique les pays ayant un degré

moyen de décentralisation. Onze pays étaient dans cette catégorie: le Kenya, le Ghana, le Nigéria, le Rwanda, la Namibie, le Sénégal, l’Ethiopie, le Zimbabwe, la Tanzanie, la Côte d’Ivoire, et Madagascar. Le troisième groupe de pays, ceux ayant de bas niveaux de décentralisation (1,0 – 1,9), comprenait le plus grand nombre de pays (13): la Zambie, la Guinée, le Mali, l’Eritrée, le Burkina Faso, le Malawi, la République du Congo, le Mozambique, l’Angola, le Burundi, le Bénin, la République démocratique du Congo, et le Cameroun. Le dernier groupe, qui avait un degré nominal ou aucune décentralisation (niveau 0 – 0,9), comprenait quatre pays pour lesquels les données étaient complètes (la République Centrafricaine, le Niger, la Sierra Leone, et le Tchad), mais pourrait fort bien comprendre également presque la moitié des quinze pays pour lesquels des données complètes n’étaient pas disponibles.

Par rapport à la décentralisation globale, il est notable que seulement quatre des 13 pays ayant des niveaux supérieurs (élevés et moyens) de décentralisation globale sont francophones (le Sénégal, le Rwanda, la Côte d’Ivoire et Madagascar). De ces derniers, deux pays (le Rwanda et Madagascar) ont sensiblement révisé leurs systèmes administratifs et peuvent être considérés comme ayant opéré une rupture majeure avec les modèles administratifs francophones établis. En effet, excepté quatre pays (la Sierra Leone, l’Eritrée, la Zambie, et le Malawi), *tous les* pays dont les scores se situent dans la moitié inférieure (faible ou aucune décentralisation) de l’indice global sont soit francophones (11), soit lusophones (2).

## Conclusion

Nos résultats indiquent que la décentralisation en Afrique progresse mais de manière inégale aussi bien en termes d’étendue régionale qu’en termes des aspects de la décentralisation qui sont instaurés. D’une manière générale, le

rythme et le contenu de la décentralisation dans la région peuvent être décrits au mieux comme étant moyens et, là où elle a été effectivement instaurée, elle a besoin d’être approfondie. Parmi les trente pays analysés, un peu moins de la moitié ont des niveaux élevés ou moyens de décentralisation globale, avec ceux ayant le moins de décentralisation appartenant au groupe des pays francophones. Si l’on tient compte du fait que la plupart des pays exclus de l’analyse ont été évalués de manière anecdotique comme ayant un niveau minimal ou aucune décentralisation, nous pouvons dire assurément que seulement environ un tiers des pays africains ont effectivement des structures décentralisées de gouvernance.

Bien que ces résultats suggèrent que les autorités décentralisées en Afrique manquent des conditions requises pour une administration et une réponse efficaces en termes de développement aux besoins des communautés locales, il est crucial de reconnaître que ces autorités sont en plein milieu d’un immense changement. Ce changement est assurément dans la bonne direction — vers la création et le renforcement délibérés des structures d’autorité locales et particulièrement sensibles au nouveau contexte de la politique démocratique. Il est important de noter que dans aucun des pays il n’a été dit ou suggéré que la *centralisation* était un modèle d’organisation préféré, ni que la décentralisation était considérée indésirable, mais seulement qu’elle était difficile à mettre en œuvre et à maintenir. Fait révélateur, la décentralisation politique, qui est souvent la première étape critique vers la décentralisation effective, n’a pris racine que tout récemment. On peut donc légitimement espérer voir la décentralisation de l’Etat africain, bien qu’il y ait également de nombreux défis auxquels le processus doit faire face et, au delà du processus, la prestation des services et la réduction de la pauvreté.

*Cet article a été écrit par Stephen N. Ndegwa, professionnel junior autrefois attaché à l'unité Réforme du secteur public en Afrique. Il est basé sur le rapport Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey (Africa Working Paper Series #40, November 2002). Vous pouvez adresser vos commentaires ou vos demandes de copies du rapport complet à : [sndegwa@worldbank.org](mailto:sndegwa@worldbank.org).*

### **Findings**

**Findings intéresserait également:**

**Nom** \_\_\_\_\_

**Institution** \_\_\_\_\_

**Adresse** \_\_\_\_\_

**Les lettres, commentaires, et demandes de publications non disponibles à la librairie de la Banque mondiale devraient être adressées à:**

**Editor, Findings**

**Operational Quality and Knowledge Services**

**Africa Region, The World Bank  
1818 H Street NW, Room J-5-055  
Washington, D.C. 20433  
e-mail: [pmohan@worldbank.org](mailto:pmohan@worldbank.org)**

***Findings* peut être consulté sur le site web de la Banque mondiale à l'adresse <http://www.worldbank.org> / Cliquer sur Publications, puis Periodicals. Ou, Cliquer sur Countries and Regions, puis sur Africa.**