

De la centralisation à la décentralisation

*William Dillinger
et Marianne Fay*



EN CETTE FIN du XX^e siècle, les peuples du monde entier revendiquent à l'unisson un plus grand droit à la parole sur la manière dont ils sont gouvernés. Les groupes qui n'ont jamais eu le droit d'exercer quelque pouvoir l'exigent maintenant, et les administrations centrales peuvent de moins en moins résister à leurs exigences.

Cette tendance s'explique de plusieurs façons. Elle a été attribuée à l'échec économique de l'État centralisé autoritaire (avec l'aliénation d'importants groupes de soutien), au recul de la menace de guerre et d'agression extérieure dans la majeure partie du monde (avec le rejet des gouvernements autoritaires forts) et à l'émergence de classes moyennes urbaines instruites (avec le recul de la relation traditionnelle de protecteur à client entre gouvernants et gouvernés).

Les gouvernements nationaux ont réagi de plusieurs façons. Certains sont devenus plus démocratiques. Alors qu'il y a vingt-cinq ans, un tiers seulement des pays du monde tenaient des élections dans des conditions de concurrence, 60 % le font aujourd'hui. Les gouvernements procèdent à la décentralisation — en transférant responsabilités et ressources aux échelons infranationaux des administrations publiques. Ces deux mesures donnent un moyen de maintenir la stabilité politique et de concéder un pouvoir poli-

tique dans les limites d'un système de décision formel, fondé sur des règles.

Si l'objectif primordial de la décentralisation peut être la stabilité politique, la dévolution des pouvoirs et de certaines fonctions aux autorités locales a aussi des implications pour les objectifs de développement plus traditionnels. Vue du côté positif, la décentralisation peut accroître l'efficacité et la réceptivité du secteur public en rapprochant le processus de décision des citoyens. Le revers de la médaille est que la décentralisation accroît le risque d'instabilité macroéconomique. La question n'est pas de savoir si les administrations publiques doivent être décentralisées — la réponse à cela est dictée par le contexte politique —, mais plutôt comment concilier les pressions politiques sous-jacentes pour que le potentiel de développement offert par la décentralisation puisse être réalisé et que les risques soient limités au maximum.

Les stratégies de décentralisation varient selon les spécificités de chaque pays. Néanmoins, on peut tirer de l'expérience des quinze dernières années des enseignements universellement applicables. Le plus important peut-être est que les systèmes fondés sur un ensemble cohérent et explicite de règles fonctionnent mieux que les autres. Ces règles doivent couvrir trois aspects des relations entre administrations publiques : la répartition du pouvoir politique national entre les

La décentralisation peut favoriser la stabilité politique et le développement économique, à condition que le transfert des ressources et des responsabilités soit bien coordonné et que les relations entre les administrations publiques soient clairement définies.

échelons national et infranational, les fonctions et ressources attribuées aux administrations infranationales, et les règles électorales et autres institutions politiques qui lient les élus locaux à leurs administrés.

L'arbitrage entre les intérêts régionaux et nationaux

Les autorités nationales établissent les règles selon lesquelles les autorités infranationales opèrent. Le pouvoir des groupes d'intérêts infranationaux au niveau du gouvernement national influe donc de manière déterminante sur la façon dont les relations entre les différents niveaux d'administration sont gérées et modifiées. Les démocraties s'interrogent depuis longtemps sur la façon de représenter les intérêts régionaux au niveau national. D'un côté, si l'on donne trop de pouvoir aux intérêts régionaux, il est difficile de défendre les intérêts nationaux contre les intérêts régionaux lorsqu'ils sont en conflit. De l'autre côté, une administration centrale trop forte étouffera la liberté politique que la décentralisation est censée assurer.

À l'heure actuelle, les gouvernements nationaux tendent à se préoccuper davantage d'éviter l'instabilité politique que d'encourager une plus grande liberté. Un moyen de répondre à leurs préoccupations consiste à renforcer l'organe exécutif par rapport à l'organe législatif. Les pouvoirs conférés à l'exécutif, y compris celui de régir par décret (c'est-à-dire de promulguer des lois sans l'approbation du législatif) et de dissoudre le parlement pour procéder à de nouvelles élections, varient selon les pays. Les règles électorales ont aussi une influence sur le pouvoir exécutif. Les systèmes qui encouragent la prolifération de partis politiques peuvent affaiblir le pouvoir de l'exécutif en obligeant les candidats à former des coalitions pour gagner les élections. Les règles des partis ont aussi une forte incidence sur l'équilibre entre les intérêts nationaux et régionaux. Une discipline de parti rigoureuse et le pouvoir de sélectionner les candidats à la législature peuvent renforcer le pouvoir de l'exécutif national, même dans un système fortement décentralisé de par sa constitution.

Fonctions et ressources des administrations infranationales

La deuxième grande composante des relations entre administrations publiques concerne les fonctions et ressources attribuées aux administrations infranationales.

Fonctions. L'approche traditionnelle de la décentralisation, fédéraliste en matière de finances publiques, repose sur une structure d'administration infranationale à plusieurs niveaux, chacun fournissant des services qui bénéficient à ceux qui résident dans la juridiction de l'administration infranationale. Ce modèle, bien qu'utile, présente certaines limites. En pratique, il est souvent difficile de définir la portée des avantages procurés par un service spécifique pour déterminer la juridiction qui en bénéficiera. On peut considérer que l'éducation, par exemple, a des avantages extrêmement localisés, étant donné son effet sur le revenu futur des élèves. Mais, en tant que moyen de lutte contre la pauvreté et de sensibilisation politique, elle présente aussi des avantages de portée nationale. Les contraintes administratives constituent une autre limitation. Les services publics se prêtent à des économies d'échelle, en particulier en ce qui concerne l'emploi de per-

sonnel spécialisé. Les autorités locales peuvent donc trouver avantage à sous-traiter ce type de services auprès d'administrations plus importantes, de plus haut niveau. De même, il peut être plus économique pour l'administration centrale de laisser les autorités locales assumer en son nom les fonctions qui lui incombent dans les bureaux locaux.

Une bonne répartition des fonctions se caractérise souvent par un réseau compliqué de relations de commettant à agent, dans lequel les administrations infranationales agissent à la fois en tant qu'agents des échelons supérieurs des administrations publiques et que commettants pour la prestation des services au niveau local (ou, plus précisément, en tant qu'agents de leurs administrés). À cet effet, les différents services sont souvent dissociés, chaque niveau d'administration jouant le rôle qui correspond le mieux à ses intérêts ou à son avantage comparatif. Par exemple, étant donné que l'éducation sert à lutter contre la pauvreté, les administrations nationales fournissent souvent un soutien financier pour assurer un niveau d'éducation minimum dans toutes les juridictions, tandis que la gestion courante incombe aux administrations locales ou aux conseils d'administration des écoles.

Il est surtout important que ces relations — aussi complexes soient-elles — soient clairement définies et stables, sans quoi la répartition des fonctions risque de tourner en jeu de dupes entre les différentes administrations. En Afrique du Sud, par exemple, l'administration centrale et les provinces ont des responsabilités conjointes dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais leurs responsabilités respectives ne sont pas définies. En conséquence, les provinces reçoivent des transferts destinés à l'éducation et à la santé qu'elles utilisent à d'autres fins, sachant qu'elles peuvent compter sur l'administration centrale pour fournir les services nécessaires.

Ressources. Le principe directeur de l'affectation des ressources est bien simple : le financement dépend de la fonction. La raison en est que les administrations infranationales ont besoin de ressources en rapport avec leurs responsabilités. Ces dernières années, bien des pays africains confrontés à des difficultés budgétaires ont transféré une large gamme de services publics aux administrations infranationales sans leur affecter les recettes nécessaires. Comme on pouvait s'y attendre, la qualité des services décentralisés en a fortement pâti. L'inverse s'est produit dans une grande partie de l'Amérique latine : les gouvernements ont décentralisé les recettes sans se décharger des responsabilités correspondantes. En Colombie, les transferts des pouvoirs centraux aux municipalités ont augmenté de 60 % sans que les responsabilités suivent.

Le principe selon lequel le financement dépend de la fonction s'applique aussi au choix du type de recettes affecté aux administrations infranationales, c'est-à-dire au dosage des redevances d'utilisation, des taxes et des transferts attribués à chaque niveau. Chaque instrument générateur de recettes a un effet différent sur le comportement des consommateurs et une incidence différente. Les redevances d'utilisation, comme les tickets d'autobus ou la facturation de l'eau au compteur, peuvent être un moyen efficace de rationner la consommation de biens dont la jouissance est en grande mesure privée. Les impôts locaux peuvent jouer un rôle semblable en faisant payer des services dont la jouissance — sans être privée — est en grande partie limitée aux contribuables locaux. Des trans-

ferts entre administrations s'imposent dans les diverses circonstances où les administrations infranationales opèrent — implicitement ou explicitement — en tant qu'agents de l'administration nationale. Étant donné que les dispositifs de protection sociale sont souvent considérés comme une responsabilité nationale, les transferts entre administrations pour l'éducation, la santé et les compléments de revenu, par exemple, sont courants dans les pays aussi bien développés qu'en développement.

La forme des transferts devrait être fonction de leurs objectifs et des contraintes administratives auxquelles ils sont assujettis. Ces paramètres varient. Mais ce qui ne varie pas, c'est que les transferts doivent être simples, transparents et prévisibles, pour aider à éliminer l'incertitude et le marchandage qui empoisonnent souvent les relations financières entre les administrations.

De plus en plus, l'emprunt est un aspect discutable des relations entre administrations. Dans les pays où les marchés de capitaux sont limités, l'administration centrale tend à être la principale source de crédit, qu'elle fournit souvent par le biais d'institutions de crédit spécialisées. La situation financière de ces institutions est variable. Elles ont bien réussi en Europe, mais beaucoup moins dans les pays en développement. Dans les pays qui ont des marchés de capitaux intérieurs relativement développés ou un plus large accès aux marchés internationaux, les administrations infranationales font de plus en plus appel au crédit privé. Ces emprunts devraient être des opérations simples entre administrations infranationales et créanciers privés. Mais, parce que la dette infranationale est souvent implicitement garantie par l'administration centrale, les banques peuvent être enclines à prêter à des administrations qui ne sont pas solvables. Les administrations nationales ont essayé de remédier à ce problème en réglementant le niveau de l'emprunt des collectivités locales, mais l'expérience récente montre que cela ne suffit pas. Il est crucial que les administrations centrales établissent une réputation d'inflexibilité quant au renflouement des administrations infranationales endettées. En prévenant les prêteurs potentiels qu'ils ne sauraient compter sur leur aide, les pouvoirs centraux peuvent garantir que l'emprunt des administrations infranationales sera limité à des montants que celles-ci sont à même de rembourser.

Responsabiliser les administrations infranationales

Le troisième volet des rapports entre administrations a trait aux règles qui régissent les relations entre les autorités locales et leurs administrés. Si la décentralisation n'accroît pas les influences locales sur le secteur public, ses principaux bienfaits seront perdus. L'un des principaux facteurs de reponsabilisation au niveau local est le système d'élection des autorités locales — gouverneurs, maires et membres des parlements infranationaux. Les élections par district (plutôt que générales)



William Dillinger fait partie de l'équipe de la Banque mondiale qui a établi le *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000*.



Marianne Fay fait partie de l'équipe de la Banque mondiale qui a établi le *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000*.

peuvent accroître l'influence des représentants locaux en abaissant le coût des campagnes électorales. Le choix des candidats au niveau local (plutôt que par les partis politiques au niveau national) peut aussi encourager le sens des responsabilités. Mais les élections ne sont pas une condition suffisante. La mesure dans laquelle les élus locaux sont à l'écoute de leurs administrés dépend aussi des traditions civiques ainsi que du pouvoir et de l'activisme des associations locales.

Gérer la décentralisation

La décentralisation est en marche. Un certain nombre de pays essaient diverses approches et les résultats sont encore limités. On peut néanmoins dégager certains enseignements. Le plus incontestable est qu'il est indispensable de synchroniser les éléments de la réforme. Les recettes doivent être décentralisées en même temps que les activités qu'elles sont censées financer. Des dispositions doivent être prises pour opérer le transfert du personnel et des actifs de l'administration centrale. La motivation politique de la décentralisation incite les pouvoirs centraux à commencer par prendre les mesures les plus visibles — organisation d'élections locales et plus large partage des recettes. Mais ce qui est crucial — et prend davantage de temps — est de définir les nouvelles relations fonctionnelles entre les différents échelons de l'administration. Les relations administratives entre différentes entités de l'administration centrale doivent faire place à des relations fondées sur un principe d'indépendance réciproque entre différents niveaux d'administration.

L'expérience récente indique aussi que les administrations centrales doivent démontrer d'entrée de jeu leur attachement aux nouvelles règles

qui régissent les relations entre administrations publiques. Il importe d'établir des précédents, car ils influent sur les attentes. Il est important surtout d'imposer des contraintes budgétaires rigoureuses aux administrations infranationales : les administrations centrales doivent s'opposer résolument à accorder des transferts ad hoc ou des allègements de dette pour obliger les administrations infranationales à vivre selon leurs moyens.

Les stratégies visant à stopper la décentralisation n'ont guère de chances de réussir. Les pressions en faveur de la décentralisation échappent au contrôle des gouvernements. Ces dernières années, elles ont conduit à une plus large répartition du pouvoir politique en Amérique latine, en Europe de l'Est et dans certains pays d'Afrique et d'Asie de l'Est. À l'aube du XXI^e siècle, on peut s'attendre à voir les mêmes pressions apparaître dans le reste de l'Afrique et en Asie de l'Est, ainsi qu'en Asie du Sud. Au lieu d'y résister, les pays de ces régions devraient s'inspirer de ceux qui les ont précédés. **F&D**

Le présent article est tiré du chapitre 5 du Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000 : le développement au seuil du XXI^e siècle de la Banque mondiale (New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale).