



Décentralisation budgétaire

Un guide d'introduction à la gestion des finances publiques

Tom Hart et Bryn Welham

Abstrait

Ce guide d'introduction à la gestion des finances publiques définit la décentralisation budgétaire et examine comment elle s'inscrit dans une politique de décentralisation plus large. Il expose les raisons pour lesquelles la décentralisation est habituellement entreprise dans les pays en développement et comment les processus administratifs, politiques et les mandats d'un gouvernement décentralisé doivent être considérés conjointement dans le cadre d'un processus de changement à long terme. Ce guide d'introduction traite également du rôle du gouvernement central dans un système décentralisé ainsi que des défis et des opportunités typiques qui se dégagent des décisions concernant le financement des gouvernements locaux. Enfin, il souligne l'importance d'une mise en place précise du processus de réforme.

Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ

Tel. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399
E-mail : info@odi.org.uk

www.odi.org
www.odi.org/facebook
www.odi.org/twitter

Les lecteurs sont invités à reproduire des documents provenant des rapports ODI pour leurs propres publications, à condition qu'ils ne soient pas vendus commercialement. En tant que titulaire du droit d'auteur, ODI demande mention et une copie de la publication. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de faire un lien vers la ressource originale sur le site web de l'ODI. Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur (s) et ne représentent pas nécessairement les vues de l'ODI.

© Overseas Development Institute 2016. Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution-Licence non commerciale (CC BY-NC 3.0).

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Paul Smoke et Catherine Dom pour le temps consacré à leur évaluation collégiale. Toutes les erreurs et omissions qui pourraient s'être glissées dans le document demeurent celles des auteurs.

Guide d'introduction à la gestion des finances publiques

Ce document de « décentralisation budgétaire » fait partie d'une série de guides d'introduction sur des sujets clés de la gestion des finances publiques. Ces guides sont rédigés spécifiquement pour les environnements à capacité limitée et fournissent une vue d'ensemble et une discussion des principaux enjeux liés à chaque thème clé, mettant en évidence la littérature utile. Chaque guide introductif comprend des suggestions pratiques sur la façon dont les gouvernements dotés de capacités limitées peuvent aborder les réformes, ainsi que de brèves descriptions des expériences des autres pays en matière de réforme de la gestion des finances publiques. Il est important de noter que ces ouvrages ne sont pas destinés à être des guides détaillés pour la conception et la mise en œuvre des réformes. Ils sont basés sur un examen de la littérature pertinente et sur l'expérience pratique du personnel de l'ODI travaillant dans ces domaines.

Contents

Remerciements	3
1. Un aperçu de la décentralisation budgétaire	7
1.1 Introduction à la décentralisation budgétaire	7
1.2 La décentralisation dans son contexte	8
1.3 Affectation fonctionnelle	9
1.4 Financement des gouvernements locaux	11
1.5 Les fonctions de l'administration centrale dans un système décentralisé	16
1.6 Réussir le processus de réforme	18
2. Bibliographie annotée des principales sources	22
2.1 Introduction à la décentralisation	22
2.2 Affectation fonctionnelle	22
2.3 Recettes et subventions	22
2.4 Projet de mise en oeuvre	22
3. Références	24

Figures

Figure 1 : Répartition des transferts conditionnels	15
--	----

Boxes

Encadré 1. Quels services décentraliser ?	10
Encadré 2. Concevoir une formule de répartition des subventions	14
Encadré 3. Les défis des systèmes d'information sur la gestion financière des administrations locales	16
Encadré 4. Améliorer la responsabilisation des gouvernements infranationaux	17

1. Un aperçu de la décentralisation budgétaire

1.1 Introduction à la décentralisation budgétaire

Ce guide d'introduction à la gestion des finances publiques fournit des conseils pratiques pour relever les défis de la mise en œuvre de la décentralisation budgétaire. Elle s'adresse principalement aux décideurs, c'est-à-dire aux fonctionnaires et à leurs conseillers qui s'attaquent aux défis de la réforme de la décentralisation budgétaire pour leurs dirigeants politiques.

L'analyse part du point de vue que la décentralisation, y compris ses éléments budgétaires, se produit rarement parce que les politiciens veulent uniquement améliorer la prestation des services. Ce sont plutôt des facteurs politiques plus larges et plus complexes qui sont à l'origine de la décision d'un gouvernement central de céder des pouvoirs et des ressources aux organismes gouvernementaux infranationaux. Des préoccupations pour améliorer la gouvernance sont souvent au cœur d'une telle décision. Cela peut inclure la volonté visant à améliorer l'inclusion et la participation (comme en Bolivie et au Pérou, par exemple), en réponse à des événements majeurs tels qu'une crise politique ou économique (comme aux Philippines, en Indonésie et au Kenya), dans le cadre d'un passage d'un gouvernement autoritaire à la démocratie (comme au Brésil, au Mexique et en Afrique du Sud) ou encore en raison de la nécessité de renforcer ou de reconstruire la légitimité de l'État dans tout le pays à la suite d'un conflit civil (comme au Cambodge, en Colombie, en Éthiopie, au Rwanda et en Ouganda). Ce n'est que dans quelques pays, comme l'Inde et la Tanzanie, que la décentralisation a été justifiée avant tout comme un moyen d'améliorer la prestation des services (Faguet, 2014 ; Eaton et al, 2011).

Si la décentralisation peut être motivée à un degré plus ou moins élevé par des décisions politiques, les fonctionnaires sont susceptibles d'avoir des préoccupations

très différentes. Les fonctionnaires d'un ministère des Finances, par exemple, peuvent se préoccuper des conséquences de donner un contrôle financier au gouvernement local qui a un pouvoir inférieur. En revanche, les fonctionnaires des ministères sectoriels responsables de l'éducation, de la santé, des routes et de l'eau peuvent être préoccupés principalement par l'amélioration de la prestation des services. Les fonctionnaires du gouvernement local, quant à eux, tendent à soutenir les réformes qui leur procurent des budgets plus élevés, une plus grande autorité et un plus grand contrôle sur les décisions.

Le principal défi dans la gestion de la décentralisation est de trouver un équilibre approprié entre la surveillance centrale et l'autonomie locale. L'objectif est de tirer le meilleur parti de la plus grande capacité technique du gouvernement central et, en même temps, de plus grandes connaissances et responsabilités des gouvernements locaux.

Ce guide d'introduction vise à fournir des conseils pratiques spécifiquement sur la *décentralisation budgétaire*, c'est-à-dire la manière dont le contrôle et la responsabilité de la gestion des fonds sont transférés du gouvernement central au gouvernement infranational. Deux thèmes vont se répéter à travers ce guide pratique. Premièrement, il n'existe pas de « plan directeur », ni de meilleures pratiques que les pays puissent simplement adopter dans leurs réformes de décentralisation, y compris la décentralisation budgétaire. Les réformes se produisent pour des raisons différentes et ne commencent jamais par faire « table rase », ce qui signifie que les réformes doivent être adaptées au contexte institutionnel existant. Deuxièmement, la décentralisation et ses composantes budgétaires doivent être considérées comme un processus et non comme un point final. Tout processus de réforme prendra des années et devra être ajusté au fur et à mesure que les leçons seront tirées de la mise en œuvre.

Ce guide d'introduction est structuré comme suit :

- La section 1.2 met la décentralisation dans son contexte, définit ce concept et analyse l'impact qu'elle peut avoir sur la prestation des services.
- La section 1.3 se concentre sur la première question clé qui doit être examinée au cours d'un processus de réforme de la décentralisation budgétaire, c'est-à-dire l'attribution de fonctions aux gouvernements décentralisés.
- La section 1.4 explique comment les gouvernements locaux peuvent être financés et comment soutenir les améliorations dans leur gestion des finances publiques.
- La section 1.5 traite des fonctions et du rôle du gouvernement central dans une situation de décentralisation budgétaire.
- La section 1.6 décrit comment le processus de réforme de décentralisation budgétaire est géré de la meilleure façon et comment faire face à certains des risques clés associés au transfert du contrôle aux gouvernements locaux. Cette section se termine également par quelques orientations pour les réformateurs.

1.2 La décentralisation dans son contexte

Avant d'aborder les principes et les considérations clés qui devraient guider la conception des réformes de décentralisation, il est nécessaire de définir et de contextualiser la décentralisation et d'identifier son impact potentiel.

1.2.1 Qu'est-ce que la décentralisation ?

Afin de définir ce que l'on entend par réformes de décentralisation, il est essentiel de distinguer clairement entre *décentralisation* et *déconcentration*.

La *déconcentration* se réfère à la façon dont les responsabilités et la dotation en personnel sont gérées *au sein* des structures ministérielles du gouvernement central. Il s'agit d'un transfert de responsabilités, de pouvoirs et de ressources au sein du gouvernement national, en provenance du siège vers les bureaux régionaux et locaux (PEFA, 2013). Contrairement à la décentralisation, la déconcentration a lieu au sein des organismes gouvernementaux centraux plutôt qu'entre le gouvernement central et un échelon subalterne de gouvernement. Par exemple, si un ministère de l'Éducation établit des bureaux de district et dispense un certain degré de pouvoir de gestion à ces bureaux, il s'agit d'une déconcentration. Dans ce cas, tout le pouvoir reste entre les mains du ministère du gouvernement central. Pour leur part, les responsables de l'éducation au niveau du district continuent de rendre compte au ministère de l'Éducation du gouvernement central et sont rendus responsables.

La *décentralisation*, au contraire, est le transfert ou la réaffectation de pouvoirs spécifiques « avec tous les attributs administratifs, politiques et économiques que

ces pouvoirs impliquent du gouvernement central aux gouvernements infranationaux qui sont autonomes dans leurs sphères d'autorité géographique et fonctionnelle » (Faguet, 2014). Au lieu de rendre des comptes à un niveau supérieur du gouvernement, les gouvernements locaux deviennent donc responsables devant leurs électeurs locaux. Revenant à l'exemple d'un bureau d'éducation de district, dans un système décentralisé, ce département relèverait du dirigeant politique élu pour le district, qui est supervisé par un conseil élu de district plutôt que par le ministère central de l'Éducation. Dans un tel système, le ministère de l'Éducation du gouvernement central n'a pas de rôle direct dans l'enseignement primaire, puisque les enseignants et les écoles sont gérés par le gouvernement local.

Néanmoins, le ministère de l'Éducation du gouvernement central a toujours un rôle politique dans un système décentralisé, y compris l'établissement de normes, l'orientation des gouvernements locaux et le contrôle de la façon dont les gouvernements locaux fournissent des prestations.

La décentralisation est souvent décrite comme ayant trois dimensions interdépendantes : politique, administrative et budgétaire. La décentralisation politique concerne *les pouvoirs des dirigeants élus localement*. La décentralisation administrative se rapporte au transfert des pouvoirs supérieurs vers les échelons inférieurs *du pouvoir des fonctionnaires locaux*, en particulier pour l'embauche de personnel. La décentralisation budgétaire concerne la réaffectation *des dépenses* (ou du transfert de fonds) *et des pouvoirs de lever des impôts* (et des emprunts) (Pretorius & Pretorius, 2008). Ce guide d'introduction se concentre particulièrement sur les défis et les opportunités de la décentralisation budgétaire.

Une variante de la structure étatique ayant des implications pour la décentralisation et qui se distingue fréquemment des autres est le fédéralisme. Le fédéralisme peut être défini comme une décentralisation institutionnalisée, ce qui signifie qu'elle ne peut pas facilement être modifiée unilatéralement par le gouvernement national. Tandis que « la décentralisation est un élément fondamental du fédéralisme... tous les systèmes de décentralisation ne sont pas fédéraux... Dans un système fédéral, non seulement il doit y avoir décentralisation, mais cette décentralisation ne doit pas être sous le contrôle discrétionnaire du gouvernement national » (Montinola et al., 1995). En termes simples, cela signifie que la décentralisation n'est pas simplement octroyée par le gouvernement central – et qu'elle pourrait donc aussi être supprimée par le gouvernement central – mais plutôt qu'elle implique des changements juridiques qui doivent également être approuvés par les gouvernements décentralisés eux-mêmes. Cela se traduit généralement par la décentralisation aux unités infranationales qui sont mandatées dans la constitution d'un pays, exigeant en outre que toute modification à

cette constitution doit avoir l'approbation d'une majorité d'unités infranationales.¹

1.2.2 Quel impact peut avoir la décentralisation ?

Alors que la décentralisation peut être plus ou moins motivée par des décisions politiques, la principale préoccupation des fonctionnaires d'un ministère des Finances - et des ministères sectoriels responsables de l'éducation, de la santé, des routes et de l'eau - est souvent de fournir des services publics. La question qui se pose, par conséquent, est celle des effets de la décentralisation sur la prestation des services.

L'argument le plus important en faveur de la décentralisation est qu'elle améliorera la responsabilisation et la réactivité du gouvernement et augmentera ainsi l'efficacité globale du gouvernement. Pour ce faire, elle doit modifier les structures de gouvernance afin d'accroître la voix des citoyens et de renforcer les incitatifs des fonctionnaires afin de fournir des services. Le principal mécanisme d'amélioration de la prestation de services vient du fait que la décentralisation accroîtra la responsabilisation et la réactivité des gouvernements locaux et améliorera en définitive les services publics (Faguet, 2012).

Cet argument est étayé par des études récentes sur l'impact de la décentralisation sur la prestation des services. Ces études mettent l'accent sur ses effets positifs, constatant que les gouvernements locaux décentralisés offrent une qualité et une quantité accrues de services publics. Channa & Faguet (2016) ont classé ces études en fonction de la solidité des preuves et ont constaté que, même si certaines études montrent des résultats mitigés dans l'ensemble, les études de plus haute qualité montrent les effets les plus positifs de la décentralisation. Martinez-Vazquez et al. (2015) rapportent des résultats similaires. Selon les auteurs, la décentralisation améliore la prestation des services dans le secteur de l'éducation, mais les résultats sont plus mitigés dans le secteur de la santé, y compris des preuves d'effets négatifs de la décentralisation sur la prestation de services de qualité.

Les fonctionnaires des ministères du gouvernement central peuvent avoir un certain nombre d'autres préoccupations concernant la décentralisation, au-delà de son impact sur la prestation des services. Ils peuvent craindre une perte de contrôle de la prestation de services

et/ou de l'allocation des ressources ou encore que la décentralisation vers les gouvernements locaux de faible capacité, loin d'améliorer les services, risquerait de nuire à la qualité de la prestation des services. Ces préoccupations peuvent conduire à des actions visant à limiter l'ampleur de la décentralisation et à maintenir le contrôle central. Cependant, si les gouvernements locaux ne disposent pas de l'espace politique et de mise en œuvre pour répondre aux demandes locales, on ne peut s'attendre alors à ce que la plupart des avantages de la décentralisation se concrétisent. L'un des principaux défis de la gestion de la décentralisation est donc de trouver un juste équilibre entre la surveillance centrale et l'autonomie locale.

1.3 Affectation fonctionnelle

Même dans le système le plus décentralisé, toutes les fonctions gouvernementales ne seront pas pour autant décentralisées. La première tâche à laquelle sont confrontés de nombreux gouvernements entreprenant la décentralisation est de décider quels domaines étatiques seront décentralisés - un processus appelé *affectation fonctionnelle*. Les gouvernements devront décider, par exemple, si l'enseignement primaire, secondaire et/ou supérieur doit relever du gouvernement central ou local.²

Deux principes connexes sont souvent utilisés pour guider les décisions quant aux fonctions qui conviennent le mieux à la décentralisation. Le premier principe est que les fonctions qui affectent plus d'une unité infranationale ne sont pas typiquement décentralisées, c'est-à-dire des fonctions avec des débordements importants entre les unités infranationales, telles que les routes principales ou les hôpitaux tertiaires. En outre, certaines fonctions spécifiques au sein des secteurs peuvent ne pas convenir à la décentralisation, car elles requièrent un haut niveau d'expertise ou des économies d'échelle, comme l'achat de produits pharmaceutiques dans le secteur de la santé.

Le second principe directeur en matière d'affectation fonctionnelle est le principe de subsidiarité qui stipule que « la responsabilité de la prestation de services doit être, au niveau le plus bas du gouvernement, compatible avec la taille du domaine de prestation associée à ces services » (Martinez-Vazquez et al., 2006 : 18). Par exemple, le domaine de prestation pour la gestion des déchets solides est la communauté locale, ce qui en fait un bon candidat

1. Par exemple, les États-Unis d'Amérique ont un système fédéral où les droits et responsabilités des gouvernements infranationaux sont clairement énoncés dans la Constitution. Les amendements à la Constitution exigent l'approbation du gouvernement fédéral national et du trois quarts des États. Dans d'autres pays en revanche, comme en Ouganda, la décentralisation est basée sur la Constitution et sur une Loi de Gouvernement Local, sur lesquelles le gouvernement central dispose de vastes pouvoirs de révision par l'intermédiaire de la législature nationale sans référence aux gouvernements locaux eux-mêmes.

2. Il convient de noter que dans de nombreux pays, les gouvernements locaux sont légalement dotés d'un mandat plus général pour « assurer le bien-être » de leurs résidents ou de « promouvoir le développement » de leur localité (ou une structure similaire) en plus de responsabilités politiques spécifiques fixées de manière formelle par décisions du gouvernement central. Ce mandat général habilite les gouvernements locaux à entreprendre un large éventail d'activités qui peuvent être justifiées par rapport à cet objectif général, en plus des fonctions qui leur ont été expressément attribuées par le gouvernement central.

pour la prestation par les autorités locales. L'application du principe de subsidiarité peut également conduire à la décentralisation d'investissements plus simples tels que la construction d'écoles et de cliniques, puisqu'ils peuvent être construits selon des conceptions standard et le niveau d'expertise technique requis pour leur construction est susceptible d'être disponible au sein des économies locales. Selon le même principe, les fonctions qui exigent un suivi et une information locale adaptés aux besoins des citoyens et qui ont de faibles économies d'échelle sont généralement considérées comme appropriées pour la décentralisation.

Pour revenir à l'analyse sur l'impact de la décentralisation, on rappellera que, bien qu'il existe des preuves évidentes de l'impact positif de la décentralisation sur la prestation de l'éducation, les preuves de son impact sur la santé sont plus contrastées. Si la décentralisation peut avoir des effets à la fois positifs et négatifs, la question la plus importante est peut-être moins de savoir *quelles* fonctions sont décentralisées, mais bien comment elles sont décentralisées.

Deux considérations doivent donc être prises en compte dans l'affectation fonctionnelle, bien qu'elles poussent dans des directions quelque peu opposées. La première est que la décentralisation de certaines parties d'une fonction, et non le tout, limitera l'étendue sur laquelle les gouvernements locaux peuvent investir en vue de l'amélioration de la prestation des services. La deuxième considération est que, dans la pratique, la prestation décentralisée de services représentera toujours un rôle majeur pour le gouvernement central et nécessitera inévitablement la collaboration et la coopération entre les différents niveaux de gouvernement. Ces deux questions sont examinées ci-dessous.

1.3.1 Éviter une décentralisation partielle

Il est souhaitable d'éviter des niveaux de décentralisation très différents entre les principaux apports (salaires, coûts d'exploitation et dépenses en capital) requis pour la prestation d'un service spécifique. Cela signifie que si une fonction est décentralisée, il doit en être de même des *budgets de salaire, d'exploitation et d'immobilisations* associés à cette fonction.

Si cela n'est pas fait, il y a peu de chances que la décentralisation apporte des avantages importants, puisque les gouvernements locaux ne pourront ajuster la composition des apports pour répondre aux circonstances et aux préférences locales. Par exemple, si un gouvernement local ne contrôle pas le budget des salaires pour un service donné et ne peut donc pas embaucher de personnel supplémentaire si nécessaire et/ou réduire les effectifs trop nombreux, il n'aura qu'un contrôle limité sur la prestation de ce service.

De même, les gouvernements locaux doivent être en mesure de contrôler le budget d'investissement pour mener à bien des activités telles que la modernisation, l'extension et la construction de nouvelles salles de classe, de cliniques, de routes et de petits systèmes d'approvisionnement en

Encadré 1. Quels services décentraliser ?

Certaines activités du gouvernement sont clairement nationales et ne peuvent donc être exercées que par le gouvernement *central*. Cela comprend les domaines des affaires étrangères, de la défense, du commerce et des finances, ainsi que la politique monétaire et bancaire. Pour certaines activités, il existe également un rôle clair pour l'élaboration des politiques, la définition des normes et la surveillance par le gouvernement central, telles que la réglementation des entreprises et du commerce, lorsqu'un marché commun interne doit être maintenu dans un pays.

Un certain nombre de services sont adaptés à la gestion locale, car ils ont principalement des avantages locaux, tels que les routes locales, l'eau, l'assainissement et la collecte des déchets.

Cependant, pour une série d'autres services, l'attribution exacte entre les gouvernements locaux, régionaux et nationaux dépend du compromis entre, d'une part, les économies d'échelle ou les débordements qui rendent un service plus adapté à être livré par les gouvernements centraux et, d'autre part, la nécessité d'une surveillance et d'une information locales qui rendent un service plus adapté à être fourni par les gouvernements locaux.

Dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et des routes, nous pouvons donc nous attendre à ce que les services primaires soient fournis par les administrations locales alors que le gouvernement central conserve un rôle politique. Toutefois, l'attribution de la gamme des responsabilités de prestation entre les services primaires et l'élaboration des politiques dépendra des conditions et des circonstances particulières auxquelles chaque pays est confronté.

Conformément au principe de subsidiarité, la taille géographique et la population seront des facteurs déterminants pour décider quels services il convient de décentraliser. De plus grandes unités de gouvernements locaux sont plus susceptibles de prendre une plus grande gamme de services, avec des zones plus grandes de bénéficiaires (c'est-à-dire une plus grande population), que les plus petites unités.

Source : Shah (1994)

eau d'une manière efficace et performante. En effet, il est plus probable que le budget d'investissement soit géré efficacement si les responsabilités qui en découlent sont entièrement dévolues aux gouvernements locaux. Cela s'explique par le fait que les gouvernements locaux auront intérêt à maintenir et à réparer les infrastructures d'immobilisation pour prolonger leur fonctionnement, plutôt que de se fier au gouvernement central pour réhabiliter et construire de nouvelles infrastructures (McLure & Martinez-Vazquez, 2004).

Les risques de la décentralisation partielle ou de la décentralisation théorique mais pas en pratique sont discutés plus loin dans la section 1.6.2 ci-dessous.

1.3.2 De l'importance de définir le rôle du gouvernement central

L'attribution fonctionnelle ne doit pas être considérée comme un simple choix binaire entre la fourniture centralisée ou décentralisée de services. La prestation de tout service nécessitera inévitablement *la collaboration et la coopération* entre les différents niveaux de gouvernement. Les économies d'échelle peuvent signifier que certains apports, comme les produits pharmaceutiques, doivent être achetés au niveau central puis distribués aux gouvernements locaux. Le gouvernement central continuera également à jouer un rôle dans l'établissement de normes pour la prestation de services et donc dans l'appui aux efforts des gouvernements locaux pour atteindre ces normes.

Pour que la décentralisation soutienne l'amélioration de la gouvernance et de la prestation des services, elle ne devrait pas simplement viser à remplacer les fonctions de l'administration centrale par les fonctions des gouvernements locaux ; elle devrait plutôt chercher à exploiter les différentes qualités des différents niveaux du gouvernement, en faisant correspondre « les ressources supérieures et l'expertise technique du gouvernement central avec une meilleure connaissance des conditions, des besoins et des préférences des électeurs d'une localité donnée » (Khan et al. 2015).

La réalisation de cet équilibre doit être effectuée de manière à assurer une clarté et une stabilité dans les affectations fonctionnelles. Si les fonctions ne sont pas officiellement assignées, aucun des différents niveaux de gouvernement ne sera en mesure de budgétiser et d'allouer efficacement les ressources. De même, s'il y a ambiguïté dans les affectations fonctionnelles, ou si les affectations sont partagées entre différents niveaux de gouvernement, alors un niveau peut réduire les dépenses ou même arrêter de fournir cette fonction, laissant à l'autre niveau de gouvernement cette responsabilité (McClure & Martinez-Vazquez, 2004). Une autre question découlant de l'ambiguïté dans les affectations est que les électeurs ne sauront pas nécessairement quel niveau du gouvernement doit être tenu responsable s'il y a un échec dans la prestation de services.

1.3.3 Le rôle des autorités traditionnelles dans la gouvernance décentralisée

Dans de nombreux pays en développement, les autorités traditionnelles, telles que les chefferies locales, continuent de jouer un rôle important dans leurs communautés. Les autorités traditionnelles ont généralement un rôle important à jouer dans la vie culturelle, religieuse et sociale des régions. Dans certains pays, ces institutions jouissent également d'une certaine autorité juridique formelle, par exemple sur certains aspects de la justice locale ou dans le règlement des litiges fonciers. Ces rôles juridiques formels doivent être pris en compte lors de la conception de la décentralisation politique, administrative et budgétaire. Dans certains pays, les autorités traditionnelles exercent également un pouvoir politique important et constituent donc des acteurs ayant des intérêts à prendre en considération lors de la conception et de la mise en œuvre d'un programme de décentralisation. Si ces autorités traditionnelles sont prises en compte dans la conception de la décentralisation, elles peuvent aussi être utilisées pour améliorer la responsabilisation des gouvernements locaux. Un exemple sous la forme de comités de surveillance en Bolivie est décrit dans l'encadré 4 plus loin dans ce document.

1.4 Financement des gouvernements locaux

« Le financement devrait suivre la fonction » est souvent cité comme la règle clé de la décentralisation fiscale. Ceci est important pour deux raisons. Tout d'abord, cela signifie simplement que les gouvernements locaux devraient disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter des fonctions qui leur ont été confiées. Dans les cas où des responsabilités sont attribuées aux gouvernements locaux, mais qu'elles ne sont pas affectées de ressources correspondantes, il s'agit d'un « mandat non financé ».³ Deuxièmement, la source du financement des collectivités locales est également importante. Le degré auquel les gouvernements infranationaux sont financés par leurs propres recettes plutôt que par des transferts est susceptible d'affecter la façon dont ils sont responsables envers leurs résidents : « Si les gouvernements infranationaux sont de gros consommateurs, ils doivent, dans l'intérêt de la responsabilité budgétaire et de la responsabilisation, devenir également des contribuables plus importants » (Bird, 2011 : 18). La règle selon laquelle « le financement suit la fonction » implique donc aussi de considérer l'équilibre entre les impôts locaux et les transferts centraux dans la composition des revenus des gouvernements locaux.

3. Les mandats non financés sont souvent un moyen d'éviter la responsabilité de la prestation de services ou de saper les gouvernements locaux. Le gouvernement central pourrait vouloir se décharger de la responsabilité politique d'une fonction, mais ne pas payer pour elle, et/ou peut même vouloir que le gouvernement local échoue dans certains domaines pour que le gouvernement central puisse récupérer ces pouvoirs.

Les réformes de décentralisation devraient donc chercher à assurer, autant que possible, que les gouvernements locaux disposent d'une base de revenus d'une certaine importance, de sorte qu'ils ne dépendent pas entièrement des transferts budgétaires intergouvernementaux. Toutefois, une dépendance importante des transferts peut être inévitable pour la plupart des gouvernements locaux, sauf les plus riches dans les grandes villes, si l'on veut leur fournir des fonds suffisants pour permettre un niveau équitable de prestation des services. Lorsqu'ils conçoivent la décentralisation budgétaire, les gouvernements nationaux doivent donc mettre en œuvre des transferts budgétaires intergouvernementaux bien conçus qui garantissent une certaine équité entre les administrations locales, ne découragent pas la collecte des recettes locales et assurent le plein financement des fonctions attribuées aux gouvernements locaux.

La suite de cette section traite successivement de trois sujets : les revenus générés localement ; les transferts budgétaires intergouvernementaux ; et la gestion des finances publiques locales.

1.4.1 Les recettes infranationales

Les gouvernements locaux ont souvent des bases de recettes limitées et dépendent souvent des transferts budgétaires du gouvernement central. Dans les pays développés, près d'un tiers des recettes totales proviennent des gouvernements infranationaux, tandis que ce ratio n'est que d'environ 14 % pour les pays en développement. À la fin des années 2000, les gouvernements infranationaux des pays en développement comptaient sur les transferts pour financer 62 % de leur budget en moyenne (Gadenne et Singhal, 2014).

La façon de mesurer la dépendance en matière de subvention d'un gouvernement local est déterminée non seulement par les sources de revenus disponibles à ce gouvernement, mais aussi sur ses fonctions de dépenses. Les administrations locales qui ont des responsabilités limitées telles que les fonctions municipales de base (p. ex. la collecte des déchets, les routes locales et la prévention et le contrôle des incendies) n'auront besoin que d'une assiette fiscale assez petite pour s'autofinancer. La situation est très différente lorsque les gouvernements locaux ont également de larges responsabilités en matière de dépenses, comme l'éducation et la santé (Bird, 2011). En outre, une caractéristique presque inévitable de la décentralisation est la création d'inégalités entre les différents gouvernements locaux. Règle générale, les collectivités locales urbaines dotées d'assiettes fiscales importantes seront en quelque sorte moins dépendantes de transferts, alors que les collectivités rurales pauvres dépendront vraisemblablement des transferts pour la grande majorité de leurs recettes.

La dépendance à l'égard des transferts de l'administration centrale est problématique, ce qui entraîne

une réduction de la responsabilité envers les résidents locaux. La dépendance à l'égard des recettes fiscales, en revanche, offre aux pouvoirs locaux des incitatifs à rendre compte et à répondre aux besoins des résidents et contribuables, à accroître la productivité de l'économie locale pour accroître la perception des impôts et à gérer prudemment ces revenus (Pöschl & Weingast, 2015). Cette dépendance fournit davantage d'incitatifs pour les gouvernements locaux à lever des ressources pour le genre de services pour lesquels les résidents sont prêts à payer.

Comment ces considérations peuvent-elles affecter les impôts affectés aux gouvernements locaux ? Tout d'abord, les réformes de décentralisation devraient viser à garantir, dans la mesure du possible, que les gouvernements locaux disposent d'une base de recettes locales d'une certaine importance, de sorte qu'ils ne dépendent pas entièrement des transferts budgétaires intergouvernementaux. Toutefois, cette dépendance peut être inévitable pour les administrations locales les plus pauvres si elles doivent recevoir des fonds suffisants pour permettre un niveau équitable de prestation des services. À cette fin, l'objectif devrait être de veiller à ce que l'assiette fiscale permette aux gouvernements infranationaux les plus riches de financer les services qu'ils fournissent à leurs résidents en grande partie grâce à leurs propres recettes (Bird, 2011).

En outre, les gouvernements locaux doivent être en mesure de fixer leurs propres taux d'imposition afin de s'assurer que les décisions prises sur l'impôt soient visibles pour les résidents locaux qui peuvent demander des comptes au gouvernement local (Pöschl & Weingast, 2015). Le gouvernement central peut avoir des inquiétudes compréhensibles au sujet du contrôle des taux d'imposition qui pourrait conduire à la concurrence fiscale entre les gouvernements locaux, ou, alternativement, entraîner une imposition excessive. Cependant, le risque de concurrence fiscale peut être surmonté si le gouvernement central fixe un taux ou un plafond minimum, tandis que le risque d'imposition excessive peut être évité en introduisant un taux ou un plafond maximum (Bird, 2011).

Dans l'ensemble, il faudra une certaine forme de collaboration entre les gouvernements centraux et locaux pour déterminer le cadre des recettes de l'administration locale. Le gouvernement central pourrait, par exemple, établir un cadre fiscal standard stipulant quels impôts les gouvernements locaux peuvent percevoir et sur quelles bases ces taxes doivent être évaluées, tout en laissant le choix du taux aux gouvernements locaux (à l'intérieur de certaines limites, tel que proposé ci-dessus).

Deuxièmement, la décision quant aux types d'impôts qui sont dévolus aux gouvernements locaux dépendra en grande partie du contexte local. Les meilleures pratiques en matière de taxes locales encouragent de s'appuyer principalement sur l'impôt foncier, car il s'agit d'une taxe sur un facteur immobile, et sur les frais d'utilisation

lorsque les bénéficiaires d'un service paient directement pour ce service (Bird, 2011).⁴ Ces conseils sont appropriés pour les administrations locales qui ne sont responsables que des fonctions municipales de base. Les administrations locales ayant des responsabilités plus larges peuvent avoir besoin de sources de revenus supplémentaires en plus de l'impôt foncier et des droits d'utilisation. L'option la plus prometteuse est une taxe professionnelle locale imposée sur le chiffre d'affaires à un taux faible et uniforme (Bahl & Bird, 2008). Une autre taxe locale commune est la taxation des véhicules automobiles (Bahl & Bird, 2008).

Les craintes d'une éventuelle prolifération de « taxes nuisibles » introduites localement qui peuvent nuire aux entreprises locales signifient que le gouvernement national a un rôle à jouer dans la définition de l'assiette fiscale à laquelle les administrations locales peuvent avoir accès, comme on l'a vu plus haut.

1.4.2 Transferts budgétaires intergouvernementaux

Même avec des sources importantes de recettes locales,⁵ les subventions de l'administration centrale sont susceptibles de jouer un rôle majeur dans le financement des gouvernements infranationaux. La façon dont ces subventions sont conçues et mises en œuvre par le gouvernement central aura une incidence importante sur la prestation des administrations locales. Un des principaux objectifs de la plupart des systèmes de transfert intergouvernementaux est de créer un plus haut degré d'équité entre les gouvernements locaux. Cependant, les systèmes de transfert doivent être soigneusement conçus de manière à ne pas décourager la perception des recettes (Pöschl & Weingast, 2015). Une autre considération essentielle de la conception est de savoir s'il convient de donner aux gouvernements locaux la liberté de dépenser les subventions (« discrétionnaire ») ou d'assigner des subventions pour qu'elles ne puissent être dépensées qu'à des fins spécifiques (« conditionnelles »).

Total des allocations aux gouvernements infranationaux

La première décision à prendre dans la conception d'un système de transfert est la part du budget national à transférer aux administrations locales (quelle sera l'allocation totale des fonds du gouvernement central aux gouvernements locaux ?). L'objectif global est de s'assurer que le niveau de financement correspond au niveau des responsabilités qui ont été décentralisés. La part du budget devant être décentralisée dépend donc des fonctions qui ont été dévolues et de l'étendue des recettes locales.

Le montant du financement accordé aux gouvernements locaux devrait non seulement correspondre au niveau des responsabilités décentralisées, mais également être stable sur plusieurs années. Une telle stabilité est nécessaire pour donner aux collectivités locales un niveau de certitude qui peut fournir une base solide pour la planification et la budgétisation. Idéalement, le montant devrait être fixé comme une proportion du total des recettes de l'administration centrale, ajustable après un certain nombre d'années. En plus d'assurer la stabilité et la sécurité aux gouvernements locaux, cette approche offre également une certaine souplesse au gouvernement central pour ajuster le montant au fur et à mesure que les circonstances changent.

En revanche, la simple détermination du montant à partager de manière ponctuelle par le processus budgétaire annuel est beaucoup moins souhaitable. Cette approche ne fournira aucune certitude aux gouvernements locaux et ne les incitera pas à adopter un budget responsable. Et même si un processus ponctuel peut donner de la souplesse au gouvernement central, il ouvre aussi la porte aux gouvernements locaux pour tenter de négocier des parts plus importantes ou de « jouer » le système en générant des déficits budgétaires qui ont besoin d'un soutien supplémentaire (Bird et Smart, 2002). Un des mécanismes que les pays ont adopté pour surmonter ces risques consiste à fixer un pourcentage minimum des recettes à transférer aux gouvernements locaux. Une autre approche consiste à établir des commissions de subvention indépendantes ou autonomes qui examinent les finances des gouvernements locaux et formulent des recommandations pour les allocations futures.

L'utilisation de formules pour déterminer les transferts budgétaires aux administrations locales

La valeur des transferts aux administrations locales devrait être « axée sur des formules », ce qui signifie que les transferts devraient être calculés selon une formule transparente prenant en compte les variables considérées comme pertinentes pour la prestation des services locaux. Une grande partie de l'attention portée aux régimes de transferts budgétaires se concentre sur les conséquences distributives de la formule appliquée (voir encadré 2 ci-dessous). Dans la pratique cependant, dans de nombreux environnements à faible capacité, il est plus important que les transferts soient fiables et opportuns, tant en termes de décaissement effectif que de certitude à moyen terme, plutôt que d'obtenir la formule de répartition parfaite. En effet, la nature précise de la formule adoptée n'aura guère d'importance si les fonds ne circulent pas de manière fiable.

4. Contrairement aux facteurs immobiliers, si un gouvernement local augmente les taxes sur les ménages ou les entreprises mobiles, cela pourrait conduire les employés et les entreprises à déménager dans une localité voisine qui propose des impôts moins élevés.

5. Les termes « transferts » et « subventions » sont utilisés indifféremment ici pour désigner les flux financiers des administrations centrales aux collectivités locales.

Encadré 2. Concevoir une formule de répartition des subventions

Un des principaux objectifs de nombreuses formules de subventions est d'égaliser la capacité budgétaire des administrations locales pour la prestation des services. Cet objectif exige de prendre en compte (a) la capacité de recettes, (b) les besoins de dépenses et (c) les coûts différentiels de la prestation de services dans différents domaines. Bien que l'estimation des besoins de dépenses soit une tâche relativement simple, il est beaucoup plus difficile d'estimer la capacité de production et les coûts différentiels. Cela suggère que la formule devrait se concentrer sur (b) les besoins de dépenses.

L'estimation des besoins de dépenses peut être calculée assez simplement pour chaque service dont une administration locale est responsable. Dans le cas du financement de l'enseignement primaire, par exemple, le calcul peut être basé sur la population d'âge scolaire (Shah, dans Kim et al., 2010 : 59).⁶

Toutefois, la prise en compte des capacités de recettes et des coûts différentiels est difficile à atteindre dans la pratique. La prise en compte de la capacité des recettes peut générer de faibles incitations si elles sont faites de manière incorrecte. En guise d'exemple, un gouvernement local qui a augmenté ses recettes pourrait être puni d'une subvention plus faible, supprimant ainsi toute incitation à une amélioration ultérieure. Pour surmonter ce problème, la capacité fiscale mesurée par un « système fiscal représentatif » peut être utilisée pour calculer ce qu'un gouvernement local a comme *potentiel* de susciter plutôt que ce qu'il soulève effectivement (Shah, 2006), ce qui est plus complexe sur le plan technique et, par conséquent, rare dans la pratique.

De façon plus générale, les incitations négatives pour le comportement des gouvernements locaux sont largement répandues dans les formules d'allocation.⁷ Le processus d'établissement d'une formule d'allocation devrait donc porter une attention particulière à l'incitatif que la formule créera.

L'estimation des différences de coût entre les administrations locales n'est pas non plus une tâche simple et directe. De nombreux pays ne fournissent que des ressources supplémentaires pour les régions petites ou peu peuplées où les services coûteront certainement plus cher (Kim et al., 2010). Par exemple, le Népal a élaboré un indice de coût approximatif qui est appliqué dans le système général des subventions (Steffensen 2010b) et le Bhoutan a pris en compte un facteur de distance (c'est-à-dire la distance entre les gouvernements locaux et les grandes villes) dans ses subventions aux dépenses en immobilisations. De même, la Suisse ajuste les transferts par un facteur qui reconnaît les coûts supplémentaires de la fourniture de services publics en terrain montagneux (Schroeder & Smoke, 2002).

Subventions conditionnelles et inconditionnelles

Une autre question à considérer est de savoir si les subventions doivent être des « transferts en bloc » à des fins générales, que les gouvernements locaux peuvent choisir de répartir ou de conditionner ou encore d'affecter d'une manière quelconque afin qu'ils ne puissent être utilisés qu'à des fins spécifiques. Le degré d'affectation dans les systèmes de subvention varie considérablement d'un pays à l'autre, comme le montre la figure 1, qui compare deux pays où la majeure partie de la prestation de services locaux est financée par des allocations conditionnelles (Tanzanie et Ouganda) avec deux autres pays où la prestation est principalement financée par des transferts inconditionnels (Kenya et Afrique du Sud).

Cependant, le passage d'un système à un autre peut avoir lieu au fil du temps si les subventions conditionnelles augmentent plus rapidement que les

subventions inconditionnelles (ou vice versa). Tel que discuté auparavant, la décentralisation - y compris la décentralisation budgétaire - est un processus qui permet de faire des changements dans le temps. De tels changements peuvent inclure le rééquilibrage de la part des subventions conditionnelles et inconditionnelles dans un système de transfert du gouvernement local. L'Ouganda en a notamment fait l'expérience. Au cours de la décentralisation en Ouganda, le total des transferts aux gouvernements locaux a plus que triplé en termes réels entre 1995/6 et 2001/2, ce qui a permis l'expansion des services d'éducation, de santé et d'eau. Cependant, « la majeure partie des ressources ont été mises à disposition sous forme de subventions conditionnelles et non de subventions inconditionnelles. Ces lignes verticales, renforcées de responsabilité envers le centre, ont miné le pouvoir discrétionnaire local » (Steffensen, 2010a : 13).

6. Il existe deux autres approches plus complexes pour calculer les besoins de dépenses. L'une est de se comparer à un ensemble de normes établies par le gouvernement central (p. ex. le Japon et l'Australie). L'objection principale à la première approche réside dans le fait que les normes sont très subjectives et que le gouvernement central ne peut pas savoir quels sont les besoins des gouvernements locaux. L'autre tente de calculer le besoin en fonction des préférences de dépenses dans les administrations locales et des coûts moyens réels des divers types d'utilisateurs/groupes d'âge de la population, etc. (p. ex. le Danemark). Cette approche est critiquée sur le fait que les estimations de préférences.

7. Tous les systèmes seront soumis dans une certaine mesure au « jeu », grâce auquel les gouvernements locaux tenteront de maximiser les rendements du système tout en minimisant les efforts (Hood, 2006). Outre les incitatifs à percevoir moins de recettes locales pour stimuler les transferts de l'administration centrale, d'autres pièges courants des systèmes de transfert sont des incitatifs financiers visant à maintenir des pratiques inefficaces, à augmenter les dépenses de manière non durable et/ou à décourager l'investissement ou l'entretien de l'infrastructure.

Figure 1 : Répartition des transferts conditionnels



Source : Analyse de l'auteur ; Kenya County Revenue Allocation Act 2013/14 ; South Africa National Budget 2013/14 ; Tidemand et al. (2014) ; Williamson et al. (Unpublished).

Une réforme est présentement en cours en Ouganda pour consolider et réduire le nombre de subventions affectées dans le système actuel.

L'ampleur des conditions centralisées dans un système de subventions est un autre exemple du défi lié à la décentralisation. Ce défi consiste à parvenir à un équilibre entre la surveillance centrale et l'autonomie locale. Les systèmes, dont les transferts sont pour la plupart inconditionnels, confèrent aux administrations locales un degré d'autonomie plus élevé pour fournir des services en fonction de leur perception des priorités. Si l'autonomie locale est trop réduite par l'utilisation de transferts conditionnels, de nombreux avantages de la décentralisation seront perdus. Toutefois, lorsque les fonctions de gestion des finances publiques des gouvernements locaux sont particulièrement faibles, le gouvernement central peut craindre que les autorités locales n'accordent pas suffisamment de fonds à leurs fonctions de prestation de services et que, par conséquent, une certaine conditionnalité est requise. Dans ce cas, les conditions attachées aux subventions devraient être aussi larges que possible, laissant aux gouvernements locaux le pouvoir de dépenser dans le cadre de larges paramètres sectoriels. Les conditions détaillées qui contrôlent des dépenses spécifiques risquent d'être extrêmement lourdes sur le plan administratif, tant pour le gouvernement central - qui doit les surveiller - que pour le gouvernement local qui doit les mettre en œuvre. En outre, ces conditions détaillées risquent de forcer les gouvernements locaux à dépenser des fonds de manière à ne pas répondre aux besoins locaux, ce qui nuit à un des objectifs clés de la décentralisation.

Capacité du gouvernement national

Les subventions conditionnelles requièrent une plus grande information sur ce que les gouvernements locaux dépensent afin de surveiller leur degré de conformité aux règles. La mise en œuvre de tels systèmes d'information entraîne inévitablement des coûts supplémentaires pour les gouvernements locaux et nationaux. En conséquence, le gouvernement national devrait veiller à ne pas mettre en place des conditions qui sont coûteuses à surveiller, ou même des conditions que le gouvernement est tout simplement incapable de surveiller et de faire respecter. Si les systèmes de suivi sont faibles et si la capacité de supervision du gouvernement central est limitée, le rôle des subventions conditionnelles devrait être limité en conséquence (Ahmad et Searle, 2005).

1.4.3 Soutenir l'amélioration de la gestion des finances publiques des gouvernements locaux

Le développement de capacités de gestion des finances publiques efficaces des gouvernements locaux est un élément clé du processus de décentralisation. Le ministère des Finances d'un pays, aux côtés des ministères des gouvernements locaux, joue un rôle clé dans l'établissement de normes pour la gestion financière des administrations locales et dans le processus de surveillance. Une part importante de ce rôle est de concevoir des incitations pour les gouvernements locaux afin d'améliorer leurs systèmes et de développer leur capacité de gestion des finances publiques.

Voici quelques principes de base pour appuyer le renforcement de la gestion des finances publiques infranationale :

- *S'assurer que les systèmes de gestion de finances publiques mis en place sont appropriés pour les gouvernements locaux.* Les systèmes de gestion des finances publiques doivent être adaptés au niveau de capacité des administrations locales, à la complexité de leurs opérations financières (souvent plus simples qu'au niveau des gouvernements nationaux) et à la capacité technologique des institutions locales (Pretorius & Pretorius, 2008). Pour ces raisons, les gouvernements infranationaux ne devraient pas automatiquement adopter les systèmes de gestion des finances publiques du gouvernement central.⁸ Toutefois, il est souhaitable que les autorités centrales et locales partagent au moins un plan comptable standard pour assurer la comparabilité des déclarations de dépenses,⁸ même si elles peuvent être simplifiées ou personnalisées pour les administrations locales.
- *Veiller à ce que les transferts intergouvernementaux soutiennent le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques des gouvernements locaux plutôt que la mise en place de systèmes parallèles.* Les subventions et les transferts devraient être déclarés par le biais du système standard du gouvernement local plutôt que d'exiger des rapports distincts et supplémentaires. En effet, de tels systèmes parallèles nuiraient à la mise en place du système primaire et augmenterait la complexité de la gestion financière globale.
- *Intégrer des mécanismes de responsabilisation dans la réforme de la gestion des finances publiques.* Les réformes de la gestion des finances publiques ne devraient pas se limiter à l'amélioration des systèmes de planification, de contrôle et d'établissement de rapports, mais devraient aussi inclure des mécanismes visant à améliorer la responsabilisation. Cela devrait être réalisé à la fois par des mécanismes formels de responsabilisation du gouvernement, tels que des vérifications régulières, et des mécanismes de responsabilisation sociale tels que des tableaux de bord communautaires ou d'autres techniques de responsabilisation sociale. Les subventions de prestation assorties d'allocations fondées en partie sur le rendement des gouvernements locaux dans ces domaines constituent une base prometteuse pour institutionnaliser ces pratiques. Celles-ci sont examinées plus en détail dans l'encadré 4 ci-dessous.

Encadré 3. Les défis des systèmes d'information sur la gestion financière des administrations locales

L'établissement d'un système automatisé d'information sur la gestion financière (SIGF) est souvent perçu comme une étape clé dans l'amélioration de la gestion financière au niveau des administrations centrales et locales.

Cependant, ces systèmes sont généralement difficiles à mettre en œuvre, même au niveau de l'administration centrale, et les rapports sur la mise en œuvre de systèmes automatisés d'information sur la gestion financière sont médiocres. En effet, il y a un « échec presque universel à mettre en œuvre et à soutenir les SIGF dans les pays en développement » (Diamond & Khemani, 2005).

Les systèmes automatisés d'information sur la gestion financière du gouvernement central peuvent ne pas être appropriés pour les gouvernements locaux pour les raisons suivantes : les gouvernements infranationaux ont un niveau inférieur de capacité humaine ; les opérations financières sont plus simples au niveau de l'administration locale et ne nécessitent pas un tel système aussi complexe ; et la connectivité peut être trop faible pour maintenir un lien fiable de sorte qu'il n'y a pas d'intérêt à essayer de mettre en œuvre un système qui permet des rapports intégrés en temps réel. En tant que tels, des systèmes plus simples peuvent être plus adaptés aux gouvernements locaux et peuvent également être considérablement moins chers.

Compte tenu de ces considérations, il est recommandé de mettre l'accent sur un processus progressif de réforme procédurale appuyé par les technologies de l'information plutôt que sur une ingénierie globale des processus fondée sur les technologies de l'information (Peterson, 2006).

1.5 Les fonctions de l'administration centrale dans un système décentralisé

Passer d'un système de gouvernement centralisé à décentralisé exige un changement dans la façon dont le gouvernement central est lié aux institutions des gouvernements locaux qui deviennent responsables de fournir et de superviser directement les services. L'adaptation à ce nouveau rôle peut représenter autant un défi pour le gouvernement central que pour le gouvernement local. Cette section souligne deux rôles essentiels pour le gouvernement central : premièrement,

8. Une autre raison réside dans le fait que les gouvernements centraux, en particulier dans les systèmes fédéraux, ne possèdent peut-être pas le pouvoir juridique d'obliger les autorités locales à suivre des procédures spécifiques et ne peuvent donc être habilités à fixer le cadre et les normes minimales.

9. Le FMI exige des statistiques financières consolidées pour le secteur des administrations publiques qui indiquent les dépenses totales des administrations centrales et infranationales. (voir FMI, 2011.)

la collecte d'informations pour permettre le suivi des prestations des administrations locales ; deuxièmement, coordonner le processus de réformes de la décentralisation

1.5.1 Fournir des informations et surveiller les prestations

Dans un système centralisé, il existe une chaîne de commandement bureaucratique directe, du niveau central jusqu'aux gestionnaires de services locaux. Une fois les services décentralisés, cette chaîne de commandement n'existe plus. La relation entre les gouvernements central et local doit passer de l'administration quotidienne à l'élaboration de politiques stratégiques et à un haut niveau de gestion des résultats par l'établissement de normes, le suivi et la surveillance. Au lieu d'imposer et de contrôler, le nouveau rôle du gouvernement central doit favoriser la prestation et à la surveillance.

Pour réaliser ce changement, le gouvernement central doit recueillir et fournir des informations. Ceci est crucial pour deux raisons : premièrement, afin que le gouvernement central puisse jouer son rôle de décision politique ; et deuxièmement, afin que l'information puisse être utilisée pour inciter les gouvernements locaux à améliorer leurs performances.

L'accès du gouvernement central aux informations pertinentes est particulièrement important pour l'élaboration de politiques générales dans des secteurs spécifiques, mais il est également pertinent pour la surveillance financière. Le gouvernement central aura besoin d'informations financières pour mettre en œuvre de nouvelles décentralisations de fonctions ou pour introduire des modifications aux formules d'attribution des subventions, ainsi que pour déterminer comment les décisions des gouvernements locaux affectent les objectifs des politiques nationales. L'accès à l'information financière des administrations locales est également important pour que le gouvernement central puisse s'assurer que les gouvernements locaux ne représentent pas un risque budgétaire (voir section 6.2 ci-dessous). Cette capacité de surveillance est également nécessaire pour aider à évaluer la nécessité d'une assistance technique, afin d'appuyer la gestion financière (Bahl, 1999).

Outre le soutien de la supervision par le gouvernement central des finances des gouvernements locaux, des informations financières claires peuvent favoriser la responsabilisation. L'information publique peut influencer la façon dont les gens évaluent leur gouvernement local, ainsi que stimuler la concurrence entre les gouvernements locaux et conduire à une amélioration de la prestation des services publics (Capuno et al., 2015). Le gouvernement central peut prendre des mesures pour encourager l'accès du public à l'information, par exemple en établissant des tableaux de classement des performances des administrations locales ou en rendant publiques les informations budgétaires des administrations locales disponibles en ligne.

Encadré 4. Améliorer la responsabilisation des gouvernements infranationaux

Afin d'améliorer la prestation et la responsabilité des gouvernements locaux, l'Ouganda a introduit une évaluation de la prestation des gouvernements locaux ainsi qu'une subvention de développement local axée sur la prestation. Combinées, elles ont incité les gouvernements locaux à améliorer la reddition de comptes.

L'admissibilité à la subvention, ainsi qu'une partie de l'allocation de la subvention, dépendaient des résultats de l'évaluation de la prestation. En conséquence, il était dans l'intérêt des gouvernements locaux d'adhérer aux cadres juridiques requis et de fournir des investissements de manière participative et transparente. L'évaluation annuelle de la prestation des collectivités locales a favorisé la participation des bénéficiaires et a encouragé la transparence grâce à un certain nombre de stratégies, notamment : les avis publics sur la répartition des subventions et l'utilisation des subventions ; des panneaux de projet clairs indiquant le bailleur de fonds et l'exécutant ; la divulgation des résultats de l'évaluation de la prestation ; et des indicateurs sur le système d'évaluation qui favorise la promotion de l'ouverture du gouvernement local et la participation des citoyens à toutes les phases de la gestions des finances publiques et du cycle du projet, y compris la mise en place de comités de mise en œuvre/suivi des projets au niveau communautaire. (Steffensen, 2010a).

En Bolivie, la supervision officielle de la communauté a été intégrée à la structure du gouvernement local. La loi de 1994 sur la Participation populaire a créé des « comités de surveillance » en plus des conseils locaux démocratiquement élus. Ces comités sont composés de représentants de groupes locaux et sont conçus pour impliquer les structures de gouvernance traditionnelles (telles que les structures communautaires ou tribales) dans l'amélioration de la gouvernance des structures étatiques modernes. Les comités de surveillance peuvent proposer des projets et superviser les dépenses municipales. Cependant, leur pouvoir principal est de demander la suspension du décaissement des fonds du gouvernement central au conseil local. Il vise à donner aux comités de surveillance un droit de veto effectif sur les activités des administrations locales, en veillant à ce que les gouvernements locaux tiennent compte de leurs points de vue. Cependant, il est également conçu comme un pouvoir à utiliser en dernier recours, favorisant le développement collaboratif de solutions à des problèmes identifiés (Faguet, 2012).

1.5.2 Coordination des réformes

La décentralisation est une tâche complexe et multidimensionnelle impliquant des piliers politiques, administratifs et budgétaires. La décentralisation budgétaire doit tenir compte des fonctions de dépenses et de recettes des gouvernements locaux et du système de transferts intergouvernementaux : la façon dont elles sont conçues affectera inévitablement les décisions prises pour les autres piliers. La mise en œuvre de ces trois piliers doit donc être coordonnée de manière efficace, ce qui nécessite la coopération d'autres institutions du secteur public (Litvack et al., 1998). La mise en œuvre exigera également la prise de conscience de tout autre programme pertinent de réforme du secteur public qui pourrait avoir lieu en même temps (Smoke, 2015).

Compte tenu de la complexité entre ces trois piliers, un département gouvernemental responsable de chaque pilier doit être au cœur de la coordination des réformes de décentralisation afin que le gouvernement central puisse gérer efficacement ces réformes. Cette entreprise nécessite généralement une forte implication à la fois du ministère de l'Intérieur ou des gouvernements locaux qui sont chargés du pilier administratif (et souvent du pilier politique) et du ministère des Finances qui est responsable du pilier budgétaire. Un organisme gouvernemental central comme le Président ou le cabinet du Premier ministre peut également être responsable du pilier politique et assurer la coordination entre les organismes gouvernementaux. Cependant, la coordination est souvent difficile à réaliser en raison des tensions qui peuvent exister entre ces agences. Par exemple, le ministère des Finances peuvent estimer que les ministères du gouvernement local ou le ministère de l'Intérieur cherchent à assumer la surveillance financière des gouvernements locaux, tandis que le gouvernement local et le ministère de l'Intérieur peut estimer que le ministère des Finances bloque de façon déraisonnable les réformes de décentralisation.

Tous les acteurs doivent comprendre que « pour que la décentralisation fonctionne efficacement, il faut tenir compte d'un large éventail d'acteurs ayant des perspectives et des niveaux d'influence différents » (Fedelino & Smoke, 2013). Le rôle du ministère des Finances est particulièrement critique, car si les arrangements de décentralisation budgétaire ne sont pas résolus correctement, la décentralisation ne sera pas correctement financée et, par conséquent, peu susceptible d'être efficace. En effet, bien que le ministère de l'Intérieur et les gouvernements locaux peuvent avoir une responsabilité générale en matière de politiques, très peu de réalisations se produiront si le ministère des Finances n'est pas impliqué et engagé à faire de la décentralisation budgétaire une réalité. Le ministère responsable de la décentralisation doit donc chercher à établir de bonnes relations de travail avec le ministère des Finances et doit comprendre les préoccupations de ce dernier et respecter son mandat en matière de gestion financière. Dans le même ordre d'idée,

les ministères des Finances doivent s'engager pleinement dans les processus de décentralisation et chercher à comprendre les compromis entre le contrôle central et l'autonomie locale, plutôt que de simplement présumer la nécessité de maintenir le contrôle central. Les ministères des finances doivent davantage comprendre la nécessité d'adapter les systèmes de gestion des finances publiques aux exigences des gouvernements locaux et de s'appuyer sur les systèmes existants plutôt que de simplement transférer les systèmes nationaux au niveau local.

La diversité des institutions impliquées dans la décentralisation signifie qu'il doit y avoir une certaine manière d'institutionnaliser la coordination. De nombreux pays ont mis en place un organe de coordination tel qu'un groupe de travail sur la décentralisation ou un secrétariat pour coordonner les réformes. Ces organismes attirent souvent des bailleurs de fonds ou d'autres formes de soutien technique. Cependant, la mise en place d'un mécanisme de coordination - même lorsqu'il est financé par des fonds externes - n'est pas suffisante pour garantir une coordination efficace des politiques de décentralisation dans la pratique.

1.6 Réussir le processus de réforme

Deux points ressortent de la discussion précédente. Premièrement, il n'existe pas de modèle unique ou fixe pour la décentralisation. La décentralisation est le résultat de motivations politiques spécifiques à chaque pays et donc la forme de décentralisation doit également être adaptée à leur contexte. Outre les différents moteurs du changement, les réformes ne commencent jamais avec une page blanche et le cadre institutionnel existant devra être pris en compte à mesure que les réformes sont conçues.

Il n'y a pas de consensus sur les distributions intergouvernementales idéales de pouvoir et de compétences et il existe d'énormes variations empiriques entre les pays dans ces arrangements. Mais ceci, nous le soutenons, va de soi. Il ne devrait pas y avoir de modèle commun. Les arrangements budgétaires devraient être soigneusement adaptés aux caractéristiques budgétaires, politiques et économiques de chaque pays, et il faut s'attendre à ce qu'elles diffèrent autant que les pays eux-mêmes. (Faguet et Pöschl, 2015 : 11)

Deuxièmement, outre qu'il n'existe pas de modèle prédéfini à adopter par les pays, la décentralisation doit être considérée comme un processus et non comme un point final (Smoke, 2015). Tout processus de réforme prendra des années et devra être ajusté au fur et à mesure que les leçons seront tirées de la mise en œuvre. Par conséquent, l'objectif de cette discussion n'est pas de fournir un plan, mais plutôt d'exposer quelques leçons clés pour éclairer la conception des réformes de décentralisation

et de mettre en évidence certains risques qui ont émergé dans d'autres pays et qui doivent être évités.

Cette section aborde trois principaux risques dans la mise en œuvre de la décentralisation. Tout d'abord, elle traite du risque d'irresponsabilité budgétaire de la part des gouvernements locaux et de la nécessité d'un suivi et de règles claires pour prévenir cette irresponsabilité. Deuxièmement, elle analyse le risque dans le cas où le gouvernement central maintient un contrôle trop étroit sur les dépenses des gouvernements locaux, alors les avantages de la décentralisation dans l'amélioration de la prestation des services et la réponse aux besoins locaux ne se concrétiseront pas. Troisièmement, elle souligne que le manque de capacité des gouvernements locaux ne doit pas servir de prétexte pour retarder la décentralisation. Ce manque doit être considéré comme un défi à gérer au cours du processus de décentralisation. La dernière section traite des considérations globales qui doivent être prises en compte dans une stratégie de réforme de la décentralisation budgétaire.

1.6.1 L'irresponsabilité budgétaire

Un des risques clés de la décentralisation est une dépense publique irresponsable de la part des gouvernements locaux. Cela peut prendre deux formes. Tout d'abord, les gouvernements locaux peuvent dépenser sur de « mauvais » choix. Ils peuvent sous-estimer la fourniture de biens et services publics et chercher plutôt à détourner le financement d'une manière qui procure des avantages privés aux politiciens ou aux bureaucrates (comme les dépenses relatives aux avantages sociaux et aux allocations du personnel ou des pratiques d'embauche népotiques). Deuxièmement, les gouvernements locaux peuvent tout simplement trop dépenser dans l'ensemble, peut-être en empruntant excessivement.

Pour promouvoir des dépenses responsables dans des domaines appropriés, les gouvernements centraux peuvent chercher à imposer des conditions aux subventions des gouvernements locaux et à réduire le pouvoir discrétionnaire accordé aux gouvernements locaux. Cependant, cela peut aller à l'encontre du principe d'autonomie locale et des conditions détaillées peuvent être difficiles à surveiller. Au lieu de cela, il peut être plus simple d'établir des règles de responsabilité fiscale qui fixent un pourcentage maximal du budget qui peut être consacré aux salaires ou un pourcentage minimum à dépenser en capital (ou en développement). Des systèmes efficaces de vérification et de suivi financier peuvent favoriser le respect de ces règles. Les gouvernements centraux devraient également veiller à ce que les gouvernements locaux proposent des finances transparentes et soient capables d'augmenter les impôts locaux. Cela est nécessaire pour promouvoir la responsabilité envers les résidents locaux, tel que vu à la section 1.4.

En ce qui concerne les dépenses excessives globales, un risque majeur réside dans le fait que les gouvernements

infranationaux ayant des déficits budgétaires excessifs et des dépenses financées par la dette puissent finalement exiger un plan de sauvetage de l'administration centrale, ce qui pourrait menacer la stabilité macroéconomique nationale. Prévenir ce phénomène est une préoccupation clé des ministères des Finances. À titre d'exemple, des dépenses excessives ont été enregistrées dans plusieurs pays d'Amérique latine, dont l'Argentine et le Brésil, au cours des années 90 et début 2000, lorsque les gouvernements locaux nouvellement autorisés ont dépensé et emprunté à l'excès et ont finalement dû être renfloués par le gouvernement central. Cette question a été efficacement résolue par une série de réformes qui exigeaient un comportement budgétaire plus responsable. Des lois sur la responsabilité budgétaire ont été imposées pour fixer des limites aux dépenses et emprunts infranationaux et des règles comptables plus rigoureuses ont été introduites pour accroître la transparence des comptes, tout en permettant aux gouvernements infranationaux d'accroître leurs revenus locaux (Grazzi & Jaramillo, 2015). La principale leçon à tirer est que la décentralisation budgétaire par elle-même ne menace généralement pas la stabilité macroéconomique, mais la possibilité demeure, si elle est mal conçue.

1.6.2 La décentralisation en théorie, mais pas en pratique

Les gouvernements centraux (comme n'importe quelle bureaucratie) peuvent tout simplement ne pas vouloir déléguer le pouvoir, même dans les cas où le gouvernement local est parfaitement capable de gérer les fonds. Cela peut amener les gouvernements centraux à maintenir des contrôles sur les dépenses des gouvernements locaux qui sapent la logique principale des réformes de décentralisation, à savoir l'objectif de permettre aux gouvernements locaux de mieux répondre aux conditions et aux exigences locales.

À titre d'exemple de décentralisation partielle, les services peuvent n'être décentralisés que nominale aux administrations locales, alors que le contrôle sur les projets de dotation en personnel et d'immobilisations demeure au niveau central. Cela ne laisse aux gouvernements locaux que de petites sommes récurrentes (peut-être quelques milliers de dollars par mois), et donc peu de capacité pour réaliser des changements substantiels. Cela ne peut que conduire à de la frustration, surtout si la population a des attentes élevées envers les collectivités locales suite à la décentralisation.

Les contrôles du gouvernement central sur l'embauche et le déploiement du personnel en particulier peuvent contribuer à des inefficacités majeures dans la prestation de services. Empêcher les gouvernements locaux de contrôler les budgets des salaires peut conduire à de grandes inégalités dans la dotation en personnel entre les zones locales, en particulier entre les milieux ruraux et urbains. Le contrôle centralisé des ressources humaines

peut également empêcher les gouvernements locaux de s'attaquer au problème de la mauvaise performance du personnel qui relève d'eux, mais qui sont embauchés et licenciés par le gouvernement central.

Les contrôles du gouvernement central sur l'embauche et le déploiement du personnel en particulier peuvent contribuer à des inefficacités majeures dans la prestation des services. Empêcher les gouvernements locaux de contrôler les enveloppes salariales peut conduire à de grandes inégalités dans la dotation en personnel entre les zones locales, en particulier entre les milieux ruraux et urbains. Le contrôle centralisé des ressources humaines peut également empêcher les gouvernements locaux de s'attaquer au problème de la mauvaise performance du personnel qui relève d'eux, mais qui sont embauchés et licenciés par le gouvernement central, et donc en définitive responsables devant lui.

Le problème de la décentralisation partielle a été démontré dans une étude récente sur le cas en Sierra Leone. Cet examen a conclu que :

Le principal problème de la décentralisation en Sierra Leone aujourd'hui est que seule une faible part des ressources « locales » est gérée par les conseils locaux, tandis que la continue gestion centralisée des ressources humaines locales et les dépenses en capital de développement par les ministères concernés empêchent le secteur public de répondre aux besoins des populations au niveau local et limitent la responsabilité des fonctionnaires locaux. (Banque Mondiale, 2014 : 9)

Le contrôle centralisé de la dotation du personnel a entraîné de grandes inégalités entre les gouvernements locaux en Tanzanie. Le personnel est recruté au niveau central et affecté aux administrations locales. Les transferts de salaires sont basés sur l'affectation réelle du personnel. Toutefois, le personnel est en mesure d'organiser la réallocation hors des zones sous-desservies et éloignées, parfois sans jamais se présenter au service (Tidemand et al., 2014). En revanche, le Rwanda a décidé de décentraliser l'embauche du personnel de santé et de lier le financement des salaires au service de santé plutôt qu'aux employés, ce qui a permis de mieux retenir le personnel dans les régions éloignées. Dans cet arrangement, si le personnel veut déménager, il doit quitter son emploi et chercher un poste ailleurs : contrairement au cas de la Tanzanie, ils ne sont pas en mesure simplement de demander un transfert dans une zone moins éloignée. (Pose & Samuels, 2011).

Comme l'illustre l'exemple de la Sierra Leone, l'argument contre la décentralisation partielle s'applique aux dépenses en capital ainsi qu'aux dépenses salariales. S'il y a trop de contrôle central sur le financement d'immobilisations et/ou de très faibles niveaux de financement discrétionnaire (c'est-à-dire si la plupart des subventions sont conditionnelles), les gouvernements

locaux auront des capacités limitées pour améliorer la prestation des services locaux.

1.6.3 Le manque de capacité

Outre les risques d'irresponsabilité budgétaire et de décentralisation partielle, il est également possible de penser que les gouvernements locaux n'ont tout simplement pas les capacités nécessaires pour assumer les fonctions complexes requises par la décentralisation. Le gouvernement central peut percevoir que la quantité et la qualité du personnel des administrations locales, y compris le personnel de gestion financière, laisse les ressources publiques exposées à un risque inacceptable.

Bien que chaque contexte varie, ce risque peut être plus apparent que réel. Beaucoup de tâches qui sont décentralisées vers les gouvernements locaux sont techniquement assez simples. En effet, dans de nombreux pays, ces services ne sont pas souvent fournis par un gouvernement central éloigné à l'origine (Faguet, 2012). Le vrai risque peut être que ces services ne puissent pas être efficacement livrés sans la connaissance locale et la responsabilité que seul le gouvernement local peut générer. Le défi majeur dans la conception de la décentralisation est de trouver un moyen d'équilibrer ces deux risques et non de se concentrer sur le risque d'une faible capacité des administrations locales au détriment du risque que le gouvernement central ne dispose pas des structures locales d'information et de responsabilisation pour fournir efficacement des services locaux.

Un autre problème est que le manque de capacité dans le gouvernement local est un dilemme qui ressemble à celui du paradoxe de « l'œuf et de la poule » (Bahl & Martinez-Vazquez, 2013). Si la décentralisation n'a pas lieu en raison du manque de capacité, celle-ci ne sera jamais développée. Une partie du succès du processus de décentralisation est que les gouvernements locaux « apprennent par la pratique » (Faguet, 2012). Cela peut être soutenu par la conception de projets de renforcement des capacités parallèlement à la décentralisation. En effet, il ne fait aucun sens d'attendre simplement pendant des décennies que la capacité apparaisse organiquement au niveau local. Les mesures de renforcement des capacités devraient viser à soutenir ce processus d'apprentissage par l'action. Toutefois, il est peu probable que les cours intensifs en classe soient suffisants et ils devront être complétés par une formation en cours d'emploi, un encadrement et un tutorat (Fedelino & Smoke, 2013).

Les gouvernements centraux doivent donc éviter la tentation de conserver un contrôle excessif. De nombreuses préoccupations peuvent être résolues grâce à un système de surveillance bien conçu. Par exemple, si le niveau de dépenses des administrations locales est inquiétant, la situation peut être contrôlée, comme on l'a vu plus haut, en établissant des règles budgétaires et en déléguant davantage de pouvoirs de recettes. Si l'on craint un nombre trop important d'embauche, des règles supplémentaires sur

les effectifs et/ou sur les dépenses salariales peuvent être instaurées. Toutes ces options atténuent les risques tout en permettant aux gouvernements locaux de conserver les pouvoirs sur les ressources humaines et d'adapter ces pouvoirs aux circonstances locales tout en atténuant les risques. En revanche, le maintien d'un contrôle central détaillé sur les gouvernements locaux signifie que la décentralisation n'apportera vraisemblablement pas d'avantages substantiels.

1.6.4 Stratégie de mise en œuvre

Les réformes de décentralisation budgétaire sont difficiles, car elles impliquent un grand nombre d'acteurs dispersés autant au sein du gouvernement central que des gouvernements locaux, sans oublier les agences réparties dans tout le pays. La recherche a démontré que les systèmes de gestion des finances publiques impliquant un grand nombre d'acteurs à travers le gouvernement tendent à être plus faibles que ceux qui impliquent moins de responsables (Andrews, 2010). En outre, tel qu'indiqué ci-dessus, les principaux acteurs du processus partagent généralement différents objectifs et intérêts, souvent dans le contexte d'une capacité généralement faible dans l'ensemble du secteur public.

Les réformes de décentralisation impliquant un grand nombre d'acteurs nécessitent donc une stratégie de mise en œuvre soigneusement examinée. Il est important de noter

que les réformes ne seront probablement pas couronnées de succès si la mise en œuvre est menée par un modèle global du sommet vers la base et est élaborée par quelques acteurs centraux qui tentent ensuite de l'imposer dans l'ensemble du système. Au lieu de cela, les processus de réforme traitant de problèmes complexes tels que la décentralisation devraient idéalement être « axés sur les problèmes ». Cette conception de la réforme implique un processus d'« approche floue », motivé par l'identification des problèmes concrets et la recherche de solutions par l'expérimentation et l'apprentissage menés par de multiples agents, dans la direction générale d'un objectif politique convenu (Andrews, 2013 ; Andrews 2015 ; Williamson, 2015).

Cela suggère que, au lieu d'avoir une seule stratégie de décentralisation « une fois pour toutes » qui devrait être mise en œuvre sur une courte période, les gouvernements devraient avoir une orientation claire pour les réformes et suivre un plan souple qui peut être révisé et mis à jour à la lumière de l'expérience acquise dans la mise en œuvre des réformes. Cela nécessitera un dialogue permanent entre les principaux organismes impliqués dans le pilotage du processus de décentralisation afin de faciliter un processus « organique » de résolution des problèmes politiques en son cœur et entre les secteurs dans la poursuite des grands objectifs politiques.

2. Bibliographie annotée des principales sources

2.1 Introduction à la décentralisation

Faguet, J. P. (2014) 'Decentralization and governance', *World Development* 53 : 2-13.

Dans cet article, Faguet expose le contexte politique plus large entourant les réformes de la décentralisation et soutient qu'elles peuvent améliorer la gouvernance et la responsabilité. Une version papier librement accessible de l'article est disponible à l'adresse suivante : [http://eprints.lse.ac.uk/37346/1/Decentralization_and_governance\(lsero\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/37346/1/Decentralization_and_governance(lsero).pdf)

Gadonne, L. and Singhal, M. (2014) 'Decentralization in developing economies', *Annual Review of Economics* 6 : 581-604.

Cet article expose les schémas de décentralisation budgétaire à travers le monde, soulignant le fait que les pays en développement sont moins susceptibles d'avoir des recettes décentralisées que les pays développés. Une version antérieure du document de travail est disponible à : <http://www.nber.org/papers/w19402>

2.2 Affectation fonctionnelle

McLure, C. and Martinez-Vazquez, J. (2004) *The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations*. Washington, DC : World Bank.

Cet article fournit un examen détaillé de la façon dont les recettes et les responsabilités de dépenses devraient être attribuées entre les niveaux de gouvernement, énonçant des principes généraux, des problèmes communs et des informations provenant de divers pays sur la façon dont les fonctions ont été attribuées.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2004Course/AssignmentRevenues.pdf>

2.3 Recettes et subventions

Bahl, R. and Bird, R. (2008) 'Subnational taxes in developing countries : The way forward', *Public Budgeting & Finance* 28(4): 1-25.

Bahl et Bird fournissent un aperçu complet de la fiscalité locale qui établit quels impôts sont davantage souhaitables

de décentraliser aux gouvernements infranationaux et quels pouvoirs les gouvernements locaux devraient avoir sur les impôts. L'article comprend également une analyse de chacune des principales sources d'impôts qui pourraient être décentralisées. Le document est téléchargeable gratuitement à : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x/full>

Shah, A. (2006) 'A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers'. Policy Research Working Paper No. 4039. Washington, DC : World Bank.

Dans cet article, Shah cherche à dégager les principales leçons tirées de la littérature sur les subventions intergouvernementales. Il énumère des leçons pour s'assurer que les subventions offrent les incitations appropriées pour une gestion financière prudente et une meilleure prestation de services. Le document identifie également les pratiques à éviter. Le document peut être téléchargé à l'adresse suivante :

<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4039>

2.4 Projet de mise en oeuvre

Bahl, R. W. and Martinez-Vazquez, J. (2013) 'Sequencing fiscal decentralization', *Annals of Economics and Finance* 14-2(B) : 623-670.

Cet article expose des considérations détaillées et approfondies d'une stratégie dite « optimale » pour l'ordonnement de la décentralisation budgétaire. Cependant, comme les auteurs le reconnaissent, cela peut être considéré comme excessivement exigeant et politiquement irréaliste. L'article souligne de nombreuses questions qui devraient être examinées par les réformateurs. Il identifie aussi bien les choix d'ordonnement à haut risque que les erreurs qui sont à moindre risque. Cet article est disponible pour téléchargement à : <http://down.aefweb.net/AefArticles/aef140302Bahl.pdf>

Bahl, R. (1999) 'Implementation rules for fiscal decentralization'. International Studies Program Working

Paper 99-1. Atlanta, GA : Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Ce court document fournit un guide pour la mise en œuvre de la décentralisation budgétaire sous la forme de douze règles. Cet ouvrage est disponible à l'adresse suivante : <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9901.pdf>

Fedelino, A. and Smoke, P. (2013) 'Bridging public financial management and fiscal decentralization reforms in developing countries'. In M. M. Cangiano, M. T. Curristine and M. M. Lazare (eds.) *Public financial management and its emerging architecture*. Washington, DC : International Monetary Fund.

Ce chapitre du livre présente des considérations clés pour la coordination des réformes de la gestion des finances publiques et de la décentralisation et propose des études de cas sur l'Indonésie, le Kosovo et l'Ouganda. Il se termine par six leçons à prendre en considération par les réformateurs. Ce chapitre est disponible à l'adresse suivante : http://www.elibrary.imf.org/staticfiles/misc/pdf/pfmea_chap12_excerpt.pdf

3. Références

- Ahmad, M. E. and Searle, M. B. (2005) *On the implementation of transfers to subnational governments*. IMF Working Paper 05/130. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Andrews, M. (2010) 'How far have public finance management reforms come in Africa ?' Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- Andrews, M. (2013) *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews, M. (2015) 'Explaining positive deviance in public sector reforms in development', *World Development* 74: 197-208.
- Bahl, R. (1999) 'Implementation rules for fiscal decentralization'. International Studies Program Working Paper 30. Atlanta, GA: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl, R. and Bird, R. (2008) 'Subnational taxes in developing countries: the way forward', *Public Budgeting & Finance* 28(4): 1-25.
- Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2013) 'Sequencing fiscal decentralization', *Annals of Economics and Finance* 14-2(B): 623-670.
- Bird, R. M. (2011) 'Subnational taxation in developing countries: a review of the literature', *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 2(01): 139-161.
- Bird, R. M. and Smart, M. (2002) 'Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries', *World Development* 30(6): 899-912.
- Capuno, J., Quimbo, S., Aleli, A., Kraft, D., Tan Jr., C.A. and Fabella, V.M. (2015) 'Does yardstick competition influence local government fiscal behaviour in the Philippines ?', in J. P. Faguet, and C. Pöschl (eds.) *Is Decentralization Good for Development ? Perspectives from Academics and Policy Makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Channa, A. and Faguet, J. P. (2016) 'Decentralization of health and education in developing countries: a quality-adjusted review of the empirical literature'. *The World Bank Research Observer*.
- Diamond, J. and Khemani, P. (2005) 'Introducing financial management information systems in developing countries'. IMF Working Paper 05/196. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Eaton, K., Kaiser, K. and Smoke, P. J. (2011) *The political economy of decentralization reforms: implications for aid effectiveness*. Washington, DC: World Bank.
- Faguet, J. P. (2012) *Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Faguet, J. P. (2014) 'Decentralization and governance', *World Development* 53: 2-13.
- Faguet, J.P. and Pöschl, C. (2015) 'Is decentralization good for development ? Perspectives from academics and policy makers', in J.P. Faguet and C. Pöschl (eds.) *Is decentralization good for development ? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Fedelino, A. and Smoke, P. (2013) 'Bridging public financial management and fiscal decentralization reforms in developing countries', in M. M. Cangiano, M. T. R. Curristine and M. M. Lazare (eds.) *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Gadenne, L. and Singhal, M. (2014) 'Decentralization in developing economies', *Annual Review of Economics* 6: 581-604.
- Grazzi, M. and Jaramillo, F. (2015) 'Is Latin America on the path to achieving sustainable fiscal decentralization ?', in J. P. Faguet and C. Pöschl (2015) *Is decentralization good for development ? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (2006) 'Gaming in targetworld: The targets approach to managing British public services', *Public Administration Review*, 66(4): 515-521.
- IMF (2011) *Government finance statistics: compilation guide for developing countries*. Washington, DC: International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/compil.pdf>
- Khan, Q., Faguet, J. P. and Ambel, A. A. (2015) 'Blending top-down federalism with bottom-up engagement to reduce inequality in Ethiopia'. World Bank Policy Research Working Paper 7511. Washington, DC: World Bank.
- Kim, J., Lotz, J. and Mau, N.J. (eds.) (2010) *General grants versus earmarked grants: theory and practice*. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health.
- Litvack, J. I., Ahmad, J. and Bird, R. M. (1998) *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington, DC: World Bank Publications.
- McLure, C. and Martinez-Vazquez, J. (2004) *The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations*. Washington, DC: World Bank.

-
- Martinez-Vazquez, J., McLure, C. and Vaillancourt, F. (2006) 'Revenues and expenditures in an intergovernmental framework', in R. M. Bird and F. Vaillancourt (eds.) *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S. and Sacchi, A. (2015) 'The impact of fiscal decentralization: a survey'. Working Papers Collection A: Public Economic, governance and decentralisation 1505. Universidade de Vigo, GEN-Governance and Economics Research Network.
- Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B. R. (1995) 'Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China', *World Politics* 48(01): 50-81.
- PEFA Secretariat (2013) 'Supplementary guidelines for the application of the PEFA framework to subnational governments'. Washington, DC: PEFA Secretariat.
- Peterson, S. (2006) *Automating public financial management in developing countries*. John F. Kennedy School of Government Working Paper No. RWP06-043. Cambridge, MA: Harvard University.
- Pöschl, C. and Weingast, B.R. (2015) 'The fiscal interest approach: the design of tax and transfer systems', in J. P. Faguet, and C. Pöschl (eds.) *Is decentralization good for development ? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Pose, R. R. and Samuels, F. (2011) 'Rwanda's progress in health: leadership, performance and insurance'. London: Overseas Development Institute.
- Pretorius, C. and Pretorius, N. (2008) *A review of PFM reform literature*. London: Department for International Development.
- Schroeder, L. and Smoke, P. (2002) 'Intergovernmental fiscal transfers: concepts, international practice and policy issues', in P. Smoke and Y. H. Kim (eds.) *Intergovernmental fiscal transfers in Asia: current practice and challenges for the future*. Manila: Asian Development Bank.
- Shah, A. (1994) *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington, DC: World Bank.
- Shah, A. (2006) 'A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers'. Policy Research Working Paper ; No. 4039. Washington, DC: World Bank.
- Smoke, P. (2015) 'Rethinking decentralization: assessing challenges to a popular public sector reform', *Public Administration and Development* 35(2): 97-112.
- Steffensen, J. (2010a) *Performance-based grant systems: concept and international experience*. New York: UNCDF.
- Steffensen, J. (2010b) 'Sector budget support in practice. Desk study. Local government sector in Uganda'. London: Overseas Development Institute.
- Tidemand, P. and Sola, N., Maziku, A., Williamson, T., Tobias, J., Long, C. and Tilley, H. (2014) *Local Government Authority (LGA) fiscal inequities and the challenges of 'disadvantaged' LGAs in Tanzania*. London: Overseas Development Institute.
- Williamson, T. (2015) *Change in challenging contexts*. London: Overseas Development Institute.
- Williamson, T., Davies, F., Aziz, I. and E. Hedger (2014) 'Budget support to uganda 1998-2012: a retrospective review'. ODI Research Report [mimeo].
- World Bank (2014) *Decentralization, accountability and local services in sierra leone: situation analysis, key challenges and opportunities for reform*. Washington, DC: World Bank.



ODI est le principal groupe de réflexion indépendant au Royaume-Uni sur le développement international et les questions humanitaires.

Les lecteurs sont invités à reproduire des documents provenant des rapports ODI pour leurs propres publications, à condition qu'ils ne soient pas vendus commercialement. En tant que titulaire du droit d'auteur, ODI demande mention et une copie de la publication. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de faire un lien vers la ressource originale sur le site web de l'ODI. Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur (s) et ne représentent pas nécessairement les vues de l'ODI. © Overseas Development Institute 2016. Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution-Licence non commerciale (CC BY-NC 3.0).

ISSN : 2052-7209

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
Tel +44 (0) 20 7922 0300
Fax +44 (0) 20 7922 0399

odi.org