

# Évaluation de l'aide de la Banque mondiale en faveur de la décentralisation, 1990-2007

## Résumé analytique

Au cours des dernières années, les pays en développement ont procédé, à un rythme croissant, à la décentralisation de fonctions et de responsabilités au profit des niveaux inférieurs d'administration. L'adoption de ces réformes s'explique principalement par des raisons qui sont souvent politiques, mais aussi par le fait qu'il s'agit, pour les pouvoirs publics, d'un moyen d'améliorer la prestation des services et la gouvernance locale. En général, une fois la décision politique prise, le pays se tourne vers ses partenaires de développement — notamment la Banque mondiale — pour leur demander de l'aider à mettre en œuvre les nouvelles mesures et à atteindre ses objectifs de développement.

Le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) a évalué l'efficacité de l'appui de la Banque à la décentralisation entre les exercices 90 et 07 dans 20 pays, dans le but de guider la conception et la mise en œuvre de l'aide future. Compte tenu de la difficulté de mesurer les résultats en matière de décentralisation, l'évaluation a recouru à des indicateurs de résultats intermédiaires — tels que le renforcement des cadres juridiques et réglementaires des relations intergouvernementales, des capacités administratives ainsi que du devoir de responsabilité des administrations infranationales et de leurs fonctionnaires devant les instances administratives supérieures et les citoyens — pour jauger les résultats de l'aide de la Banque dans ces 20 pays. À des fins d'examen des enseignements à tirer éventuellement au niveau sectoriel, l'évaluation a par ailleurs cherché à établir si l'appui de la Banque à la décentralisation avait amélioré les résultats intermédiaires en matière de prestation des services dans le secteur éducatif dans six des 20 pays.

L'appui de la Banque a contribué à rendre plus efficace la décentralisation — de façon considérable dans plus du tiers des 20 pays et à un degré modeste dans les autres cas. Les aspects de l'aide de la Banque ayant donné les meilleurs résultats avaient trait aux cadres juridiques des relations intergouvernementales, aux cadres des transferts financiers intergouvernementaux et à la gestion des finances au niveau infranational. Le concours de la Banque a été moins efficace dans le domaine de la clarification du rôle et des responsabilités des différentes instances administratives et dans celui de l'amélioration de la mobilisation, par les administrations infranationales, des recettes autonomes. Cette situation tenait souvent à un manque de volonté politique.

Toutes choses étant égales, l'appui de la Banque a permis d'obtenir de meilleurs résultats lorsque la réforme faisait l'objet d'un consensus dans le pays avant l'engagement de la Banque et quand l'aide de celle-ci était combinée avec des mesures incitatives en faveur de la réforme institutionnelle au niveau infranational. À l'avenir, on peut améliorer les résultats de l'appui de la Banque à la décentralisation en faisant en sorte qu'il repose sur des travaux d'analyse effectués davantage en temps voulu et mieux coordonnés, en assurant une meilleure coordination des interventions fragmentaires réalisées dans chacun des secteurs et en veillant à ce que l'aide en faveur de la réforme des politiques soit accompagnée d'une assistance technique destinée à renforcer les capacités des administrations locales.

## <A> Introduction

Tous les 20 pays examinés dans le cadre de cette évaluation ont transféré d'importantes responsabilités vers des niveaux inférieurs d'administration. Cette évolution peut s'expliquer par des considérations d'ordre politique suscitées par un désir, chez les citoyens, de renforcer la démocratie et

d'améliorer la gouvernance ainsi que la prestation des services. Mais l'émergence aussi bien de solides économies urbaines que de vives tensions ethniques qui menacent les identités nationales incite également les pouvoirs publics à se rapprocher davantage de la population. Les gouvernements ne demandent généralement pas à la Banque mondiale de les aider à décider s'il faut décentraliser ou non, tout comme la Banque ne préconise d'ordinaire la décentralisation que dans des secteurs précis. En général — dans 12 des 20 pays dont les cas ont été examinés — les gouvernements procèdent à la décentralisation pour des raisons politiques et ne sollicitent que par la suite l'aide de la Banque pour mettre en œuvre le processus, pour rationaliser davantage celui-ci et pour améliorer la prestation des services et la responsabilité.

### <B> Objectifs de l'évaluation

L'IEG a évalué l'efficacité de l'aide fournie par la Banque à 20 pays en faveur de la décentralisation entre les exercices 90 et 07. Ces pays ont été choisis de façon à assurer la représentation de toutes les régions et ils ont absorbé 47 % de tous les engagements de la Banque ayant une composante décentralisation pendant la période en question. Il s'agissait d'examiner ce qui marche et ce qui est inefficace, afin de guider la conception et la mise en œuvre de l'aide future de la Banque.

Le terme « décentralisation » revêt un grand nombre de significations, mais aux fins de la présente évaluation, il a été défini comme *le transfert du pouvoir et de la responsabilité en matière de gouvernance et de prestation des services publics d'une instance administrative supérieure vers une instance inférieure*. La décentralisation se distingue par exemple d'une simple réorientation des ressources vers les administrations locales par le fait qu'elle cherche à établir des rapports de responsabilité parmi les citoyens, les prestataires de services et les administrations infranationales, et entre ces dernières et l'administration centrale. Cette évaluation ne porte pas sur le développement mené par la communauté, lequel a été couvert dans le cadre d'une autre évaluation de l'IEG (2005b).

### ES.1. Cadre d'évaluation des résultats de l'aide de la Banque en faveur de la décentralisation

Ressource	Produit	Résultat intermédiaire	Résultat final
Opérations de prêt	Finances : règles régissant les recettes, les dépenses et les emprunts	Amélioration des cadres juridique et réglementaire des relations financières et de la prestation des services	Amélioration de la prestation des services
Études économiques et sectorielles	Administration : contrôle local des ressources humaines, de la budgétisation et de la gestion financière	Renforcement des capacités administratives	Amélioration de la gouvernance
Autres opérations d'aide hors prêt	Politique : participation des citoyens	Amélioration de la responsabilité ascendante et descendante	

### Facteurs exogènes

Source : IEG.

### <B> Cadre de l'évaluation

Il n'a pas encore été démontré, de façon concluante, qu'il existe un lien de causalité entre la décentralisation et l'amélioration de la prestation des services, de la bonne gouvernance ou de la stabilisation macroéconomique. À cela s'ajoute que la décentralisation est une œuvre de longue haleine — il a souvent fallu plus d'un siècle pour que les pays industrialisés atteignent leur stade

actuel de décentralisation, et une ou deux périodes d'exécution de la stratégie-pays de la Banque ne suffisent simplement pas à déterminer l'existence d'un tel rapport de cause à effet. Par ailleurs, le processus de décentralisation est généralement incohérent et susceptible de connaître des périodes de progrès et de revers. C'est pourquoi l'IEG s'est concentré, non pas sur le processus de décentralisation dans sa globalité ou sur les liens entre décentralisation et prestation des services, mais plutôt sur un ensemble de résultats intermédiaires qui sont essentiels pour une bonne prestation des services dans un environnement décentralisé.

Le principal résultat visé est la mise en place de structures infranationales qui sont responsables au plan financier, attentives aux besoins des populations et tenues de rendre compte de leur gestion, et qui sont susceptibles d'améliorer la prestation des services et la gouvernance, sous la supervision des citoyens et des instances administratives supérieures. Le résultat souhaité comporte plusieurs composantes :

- Renforcement des cadres juridique et réglementaire des relations intergouvernementales
- Renforcement des capacités administratives
- Renforcement du devoir de responsabilité des administrations infranationales et de leurs fonctionnaires devant les instances administratives supérieures et les citoyens locaux.

L'IEG a évalué la mesure dans laquelle le concours apporté à 20 pays par la Banque a contribué aux progrès accomplis en direction de ces objectifs entre 1990 et 2007. Au niveau sectoriel, dans six des 20 pays cibles l'IEG a évalué la mesure dans laquelle l'appui de la Banque au secteur éducatif a aidé à générer des ressources permettant aux administrations locales d'assurer la prestation des services (en harmonie avec les cadres financiers intergouvernementaux formels), renforcé les institutions et la capacité d'améliorer la prestation des services, et accentué l'obligation des autorités locales de rendre compte aux citoyens de la prestation des services.

## <A> Conclusions de l'évaluation

### <B> Qualité de l'aide de la Banque

Pour apprécier la qualité de l'aide de la Banque, l'évaluation a examiné toutes les stratégies d'aide-pays (CAS) des 20 pays, plus de 40 documents relatifs aux études économiques et sectorielles pertinentes et 203 activités de prêt ayant des composantes décentralisation. Les 203 activités de prêt réalisées dans ces pays bénéficiaient d'engagements financiers connexes s'élevant à peu près à 22 milliards de dollars, dont environ 7,4 milliards destinés tout particulièrement aux activités liées à la décentralisation.

Les études économiques et sectorielles de la Banque portant sur la décentralisation étaient de qualité inégale pendant les années 90. Ces travaux n'étaient pas toujours effectués en temps voulu et, dans plusieurs pays, ils n'influaient pas sur la conception des CAS de la Banque. Dans 16 des 20 pays dont les cas ont été examinés dans le cadre de la présente évaluation, il existait des rapports d'études diagnostiques ayant trait à la décentralisation. Une analyse des conséquences de la politique de décentralisation n'avait été menée à temps que dans huit pays dans les années suivant l'édiction des lois pertinentes. L'évaluation a par ailleurs constaté que rien, pour ainsi dire, ne permettait de penser que des travaux d'analyse plus étendus avaient eu une influence marquée sur les opérations de la Banque dans les pays étudiés. Lorsque des analyses rigoureuses étaient réalisées, elles tendaient à avoir une incidence sur l'aide fournie par la même unité sectorielle de la Banque qui les avait effectuées, mais leur influence n'allait généralement pas au-delà de l'unité en question.

Le portefeuille des prêts accordés par la Banque à ces 20 pays était lui aussi de qualité inégale au cours des années 90. Une mauvaise appréciation des facteurs relatifs à l'économie politique et aux risques connexes a conduit à la définition d'objectifs trop ambitieux qui ont souvent limité l'efficacité du développement. L'aide de la Banque en faveur de la décentralisation a été fournie par diverses

unités sectorielles, avec des objectifs qui n'étaient pas toujours cohérents au niveau des pays. La Banque a orienté son aide vers les cadres de décentralisation, mais elle n'a pas toujours fourni un appui parallèle pour renforcer les capacités techniques des administrations infranationales auxquelles étaient transférées les responsabilités et les ressources. Le suivi des progrès accomplis sur le plan de l'appui de la Banque à la décentralisation laissait à désirer ; la Banque se concentrait sur les indicateurs de résultats ou de processus tels que l'adoption des lois ou les transferts financiers, plutôt que sur la performance des administrations locales et des autres institutions en matière de prestation des services.

Au cours des cinq dernières années de la période couverte par l'évaluation, la qualité de l'aide de la Banque en faveur de la décentralisation s'est améliorée dans 15 des 20 pays. Les travaux d'analyse de la Banque ont permis de mieux comprendre les conséquences plus générales de la décentralisation pour la prestation des services et la gouvernance, et ils ont de ce fait influencé la conception des stratégies nationales. Aussi l'aide fournie aux pays a-t-elle été plus cohérente sur le plan interne.

Dans plusieurs pays, l'aide en faveur de la réforme des politiques a été combinée avec une assistance technique destinée à renforcer les différentes instances administratives et la Banque a de plus en plus appuyé les efforts déployés par les pays pour évaluer les résultats de la décentralisation eu égard à l'amélioration de la performance des administrations locales. La collaboration avec les bailleurs de fonds s'est en outre améliorée pendant cette période et dans plusieurs des 20 pays, la réalisation en commun d'études diagnostiques et de travaux d'analyse — au niveau infranational notamment — a ouvert la voie à un appui conjoint à la décentralisation.

Cela dit, en raison de sa structure organisationnelle interne, la Banque n'a en général pas fourni un appui optimal à la décentralisation au niveau des pays. L'absence d'un encadrement clair et de coordination entre les secteurs persiste, exception faite d'une poignée de cas où les directeurs des opérations et/ou les vice-présidents ont rompu avec l'approche de cloisonnement sectoriel, permettant ainsi d'appuyer de façon plus cohérente les pays clients.

### **<B> Résultats de l'aide de la Banque**

L'évaluation a divisé l'examen des résultats de l'appui de la Banque à la décentralisation en deux parties, se penchant d'une part sur le soutien à l'élaboration et/ou au renforcement des cadres de décentralisation, et d'autre part sur l'aide en faveur de l'amélioration de la prestation des services dans le secteur éducatif.

Dans le domaine de l'appui à l'élaboration et/ou au renforcement des cadres de décentralisation, la Banque a enregistré des résultats d'un niveau élevé ou substantiel dans sept pays, modeste dans 12 pays et négligeable dans un pays. L'aide de la Banque en faveur de la décentralisation a donné les meilleurs résultats en permettant de renforcer les bases juridiques des relations financières intergouvernementales. La Banque a aidé à établir les cadres d'une gestion prudente des emprunts et de la dette, enregistrant des résultats substantiels dans la moitié des pays auxquels elle a apporté son concours. L'appui à l'accentuation de l'obligation des structures infranationales de rendre compte de leur gestion financière aux instances administratives supérieures a lui aussi produit d'importants résultats. La Banque a moins réussi à aider les pays à renforcer les cadres de mobilisation des recettes autonomes ou à accroître de tels revenus ; elle a contribué à la réalisation de résultats notables ou soutenus dans cinq pays seulement. La Banque n'a en outre pas réussi de façon très satisfaisante à aider à préciser les responsabilités des diverses instances administratives ou à appuyer le suivi à l'échelon local.

La Banque a contribué à améliorer les résultats dans les pays où il existait une volonté politique de décentraliser, où le type de décentralisation financière et administrative recherché était défini avec plus de précision et où l'appui de la Banque cadrait avec la stratégie de décentralisation du client. Tel

a été le cas notamment dans deux pays sortant d'un conflit, où il existait un large consensus sur le besoin de réduire au minimum le risque de conflit. Dans les pays où l'on s'accordait moins sur la méthode de mise en œuvre de la décentralisation financière ou administrative, les résultats de l'appui de la Banque étaient plus faibles. Cette situation tenait souvent à un manque de cohérence entre les approches appuyées par la Banque et les objectifs du pays client.

Dans six des 20 pays, l'évaluation a procédé à un examen plus approfondi de l'appui de la Banque à la décentralisation dans le secteur éducatif (des évaluations de l'IEG sont en cours dans les secteurs de la santé, de l'approvisionnement en eau et de la gestion municipale). L'évaluation a constaté que les efforts sectoriels visant à décentraliser les services éducatifs n'étaient généralement ni soutenus ni efficaces, à moins d'être conçus et mis en œuvre, au niveau du pays, à l'intérieur d'un vaste cadre de décentralisation.

L'évaluation n'a pas essayé de regrouper les notes relatives à la qualité du concours de la Banque ou aux résultats de l'aide de l'institution en faveur des cadres de décentralisation en une seule note pour chacun des 20 pays. Toutefois, une comparaison des notes ayant trait à la qualité et aux résultats montre que lorsque la qualité de l'aide de la Banque s'améliore, on observe également une amélioration des résultats. Cela donne à penser qu'un suivi plus étroit de la qualité de l'appui de la Banque à la décentralisation permettra probablement d'améliorer la contribution de la Banque aux résultats globaux du pays.

## <A> Recommandations

Dans bon nombre de ses programmes nationaux, la Banque a pris de fait la décision stratégique d'appuyer la décentralisation et le renforcement des capacités des administrations infranationales. Dans quelques cas — tels que ceux où le pays client a fait de la décentralisation la clé de voûte de sa stratégie de développement et a démontré sa volonté politique de décentraliser — l'aide de la Banque a reposé sur une approche explicitement transsectorielle. Dans bien des cas, l'aide de la Banque a toutefois été orientée vers un secteur précis, ciblant la décentralisation et/ou le renforcement des capacités des administrations infranationales comme moyen logique d'appuyer une prestation de services plus efficace et plus sensible aux besoins de la population dans ledit secteur. Dans ces derniers cas, les diverses unités sectorielles de la Banque n'ont pas toujours fourni une aide conséquente ou cohérente en faveur de la décentralisation.

En ce qui concerne l'avenir, l'IEG formule les recommandations ci-après, lesquelles s'appliquent à tout pays client ayant transféré au moins une certaine responsabilité en matière de prestation des services aux administrations infranationales, et où la Banque a pris de facto la décision stratégique d'appuyer la décentralisation au moyen d'une approche transsectorielle ou propre à chaque secteur :

- Veiller à ce que l'aide de la Banque — plus particulièrement ses prêts — s'appuie sur un réel engagement du client envers la décentralisation de la prestation des services, compte tenu de son importance pour le succès des interventions de l'institution. À l'occasion, il peut se justifier que la Banque joue un rôle dans ce processus, en l'absence d'un engagement de la part du client (afin de faire échec à des mesures potentiellement néfastes par exemple), bien qu'il ressorte de l'évaluation que les interventions de la Banque dans de telles circonstances ne sont généralement pas efficaces.
- Encourager l'adoption d'une approche de la décentralisation davantage axée sur les résultats, en aidant à renforcer la capacité des acteurs nationaux et de la Banque d'assurer un suivi et une évaluation qui se concentrent sur les résultats locaux (tels qu'une responsabilité accrue, une plus forte participation des citoyens et une meilleure prestation des services) et non pas simplement sur le processus de décentralisation.

- Faire en sorte qu'au niveau des pays l'aide de la Banque soit (entre autres) :
  - basée sur un cadre d'analyse clair reposant sur une appréciation intégrative des facteurs économiques, politiques et institutionnels au niveau des différentes instances administratives et de l'ensemble des secteurs touchés par la décentralisation
  - accompagnée d'un appui (fourni par la Banque ou d'autres entités) au renforcement et au maintien des capacités des administrations locales, dans la mesure du possible.
- Renforcer les modalités institutionnelles au sein de la Banque, pour faire en sorte que les interventions de cette dernière reposent sur une vue intégrative, en ce qui concerne plus particulièrement celles qui sont basées sur des points d'entrée propres aux secteurs.