

Gouvernance décentralisée : Construire des démocraties efficaces à travers le monde

À propos du livre *Decentralised Governance: Crafting Effective Democracies Around the World*, édité par Jean-Paul Faguet et Sarmistha Pal, publié par LSE Press en 2023.

Jean-Paul Faguet Sarmistha Pal © Published janvier 28, 2025

— Des femmes d'un village rural en Inde participent à une réunion communautaire, illustrant l'impact transformateur de la gouvernance décentralisée dans le cadre du système de Panchayati Raj. Photo par Mansi Midha.

La décentralisation du gouvernement et de l'administration publique est un phénomène considérable **dans toutes les régions, cultures, niveaux de revenu et systèmes politico-administratifs du monde**. Elle a débuté dans la foulée de la décolonisation et s'est développée au cours des années 1980 et 1990.

Vers le début des années 2000, beaucoup d'entre nous travaillant dans ce domaine pensaient que la vague de décentralisation atteignait son sommet. Pranab Bardhan et Dilip Mookherjee (2006) ont produit un livre séminal – ***Decentralization and Local Governance in Developing Countries*** – qui faisait le point sur ce que nous savions des différents types de décentralisation dans les pays en développement. Mais, à la surprise de beaucoup, la vague de décentralisation a continué à croître. Partout dans le monde, **il y a eu davantage de réformes à différents niveaux de dévolution avec une plus grande créativité dans les technologies employées**.

À peu près à la même époque, une immense quantité de nouvelles données détaillées, portant non seulement sur les flux budgétaires, mais aussi sur des variables politiques, sociales et culturelles, est devenue disponible dans de nombreux pays en développement. **Cela nous a permis de poser des questions difficiles et nuancées qui ne pouvaient pas être abordées auparavant**.

“

Notre analyse montre que le développement local est le plus stimulé lorsque les dirigeants locaux sont élus par un vote majoritaire plutôt que par une oligarchie.

Le livre que nous avons récemment publié avec LSE Press, ***Decentralised Governance: Crafting Effective Democracies Around the World***, tire parti de ces nouvelles données pour faire le point sur l'état des connaissances sur la décentralisation dans le monde aujourd'hui, **avec un accent particulier sur la gouvernance et la construction de la démocratie dans les pays en développement**. Ses chapitres incluent des enquêtes thématiques critiques sur les avancées récentes en matière de décentralisation, combinées à des études empiriques pointues.

Les chapitres empiriques incluent des études transversales à grande échelle ainsi que des explorations détaillées du Bangladesh, de l'Inde, du Pakistan, de la Chine, de l'Indonésie, du Ghana, du Kenya et de la Colombie. Nous sommes fiers d'inclure de jeunes chercheurs prometteurs aux côtés de certains des penseurs les plus établis et influents dans ce domaine. Beaucoup de ces auteurs viennent eux-mêmes de pays en développement, et leurs travaux s'appuient sur **les preuves et méthodes les plus récentes pour analyser des problématiques complexes avec un mélange de données qualitatives et quantitatives.**

Dans l'ensemble, nous actualisons les travaux de Bardhan et Mookherjee (2006) de deux manières inédites :

1. Nous explorons **les divers impacts de la décentralisation** sur la politique locale, qui restent peu compris (chapitres 4-8) ;
2. Nous identifions **trois mécanismes clés grâce auxquels la gouvernance décentralisée peut fournir efficacement des biens et services publics** : (i) des initiatives de réforme innovantes récentes ; (ii) le contrôle de la corruption ; et (iii) une meilleure compréhension locale au cours des deux dernières décennies (chapitres 9-12).

Le reste de cet article examine certains des grands thèmes qui émergent des chapitres du livre et conclut avec quelques leçons générales.

Ce que la décentralisation est – et n'est pas

Une des idées clés qui sous-tend toute notre analyse est la reconnaissance que la décentralisation n'est pas « une chose ». C'est une multitude de choses. Ce n'est pas un interrupteur que l'on peut activer avec des résultats prévisibles et symétriques.



— Les réformes de décentralisation dans l'éducation introduites en 2001 en Colombie ont accordé l'autonomie aux municipalités certifiées, leur permettant de gérer les ressources et de concevoir des politiques adaptées aux besoins locaux. Photo par ProAves Colombia (CC BY-NC-ND).

Plutôt – et par définition – la décentralisation génère une hétérogénéité de réponses qui, dans toute dimension particulière (par exemple, éducation, santé, transport), diffèrent autant que les districts, provinces ou municipalités sous-jacents diffèrent entre eux.



La responsabilité démocratique et la réactivité gouvernementale peuvent être considérablement améliorées grâce à une décentralisation efficace.

Tout pays qui se décentralise doit s'attendre non pas à un résultat uniforme reproduit dans de nombreuses localités, mais plutôt à **une grande variété de résultats** allant de fortement négatifs, à nuls (« aucun changement »), jusqu'à des réponses extrêmement positives. Cette hétérogénéité n'est pas un problème. C'est ainsi que la décentralisation est censée fonctionner. En réalité, dans un sens profond, c'est pourquoi elle est mise en œuvre.

Cette idée est liée à une richesse d'idées conceptuelles et méthodologiques que nous commençons à peine à comprendre. Pendant plus de 50 ans, les chercheurs ont posé des questions du type : *La décentralisation est-elle bonne ou mauvaise pour X ?* Ici, X représente un résultat important lié à une politique, comme les taux de scolarisation primaire, l'accès à l'eau et à l'assainissement, ou les niveaux de corruption. Ces études ont abordé la décentralisation **comme s'il s'agissait d'une question technocratique**. Elles ont traité les spécificités des réformes – les nombreuses décisions sur la manière de démanteler les services publics centralisés et de décentraliser quels éléments à quels niveaux – comme si elles étaient acquises, choisissant plutôt de comparer « les effets de la décentralisation » entre différents pays.

Les chercheurs n'étaient pas totalement ignorants de ces questions. Leur position méthodologique était toujours plus une commodité qu'une affirmation de principe. Mais cela a tout de même teinté la littérature empirique, influençant les questions posées et la structure des études. Ce n'est que récemment que les chercheurs ont commencé à comprendre que les nombreuses décisions sur *comment* décentraliser précisément *quelles* fonctions de l'État ne sont pas fondamentalement des questions technocratiques. **Ce sont des questions politiques partout et tout le temps.**

Les effets politiques complexes de la décentralisation

Les effets politiques de la décentralisation sont soigneusement examinés **dans le chapitre 4** de *Decentralised Governance*, « Réaliser la promesse de la décentralisation partielle », où les auteurs, Shanta Devarajan et Stuti Khemani, soulignent que **les décisions de décentralisation sont souvent prises par des dirigeants cherchant un avantage politique**. Elles sont mises en œuvre – ou non – par des responsables dont le pouvoir et le statut seront directement affectés par les réformes.



— Les femmes leaders autonomisées dans les gram sabhas, comme celle-ci à Madhya Pradesh, en Inde, illustrent comment la décentralisation renforce la gouvernance locale, améliore la responsabilité et favorise une démocratie inclusive. Photo par UNDP India (CC BY-NC-ND).

La rendición de cuentas democrática y la capacidad de respuesta del gobierno pueden mejorarse considerablemente con una descentralización efectiva. Esto se logra mediante el simple pero profundo cambio **de los incentivos que enfrentan los funcionarios locales**. En un régimen centralizado, los incentivos de los funcionarios locales apuntan hacia arriba, hacia las autoridades nacionales. Al delegar el poder y los recursos a administraciones elegidas localmente, la descentralización reorienta los incentivos de los funcionarios hacia abajo, hacia los votantes locales. Esta es una de las lecciones más simples pero poderosas de 50 años de reformas. Al hacerlo, la descentralización afecta en última instancia no solo los bienes públicos locales, sino también los nacionales, así como la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas de todo el Estado.



La décentralisation conduit souvent à impliquer davantage de personnes compétentes dans la politique locale.

Si elle est correctement mise en œuvre, la décentralisation devrait rendre les gouvernements locaux plus en phase avec les conditions économiques locales. Cela devrait, à son tour, contribuer à stimuler la croissance économique. Et la somme de nombreuses localités favorisant la croissance économique se traduit par une croissance plus forte au niveau national.

Mais ce concept de « décentralisation bien faite » cache plus qu'il ne révèle. **Les pays décentralisent de manières très différentes**, en déléguant différents ensembles de pouvoirs sur divers services publics à différents niveaux de gouvernement infranational, avec des pouvoirs de levée de revenus et des degrés de démocratie locale variés. La raison en est profondément politique.

Tout programme de décentralisation implique des gagnants et des perdants, et la manière dont le programme est conçu et mis en œuvre déterminera largement qui sont ces gagnants et perdants, ainsi que l'ampleur de leurs gains et pertes. Les pays ont différents types de partis politiques et de mouvements. Ces mouvements produisent différents types de dirigeants. Et ces acteurs évoluent dans des équilibres politiques différents. C'est pourquoi les types de décentralisation mis en œuvre peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre.



— Après les réformes de 2001, l'Indonésie a mis en œuvre un système de gouvernance décentralisée qui a accordé un pouvoir significatif aux gouvernements locaux pour gérer les ressources et prendre des décisions de développement. Photo par la Banque mondiale.

L'analyse de la nature politique de la décentralisation dans le chapitre 4 de *Decentralised Governance* amène ses auteurs, Devarajan et Khemani, à la conclusion frappante que **la plupart des décentralisations sont partielles**. Non seulement elles ne sont pas des expressions complètes d'un modèle sous-jacent similaire, mais elles ne sont même pas des expressions complètes des divers modèles que les réformateurs nationaux déclarent ou inscrivent publiquement dans la loi. La politique fait systématiquement obstacle à une mise en œuvre complète et propre.

Par définition, la décentralisation exige que les administrations centralisées transfèrent le pouvoir et les ressources à des politiciens de niveau inférieur dotés de mandats indépendants. En termes simples, **les responsables centraux ne veulent souvent pas le faire**. Ils préfèrent garder le pouvoir et les ressources entre leurs mains. Ils mènent donc une action de recul pour limiter, voire annuler, la réforme. L'étendue et la nature de la réforme finalement mise en œuvre résultent d'un équilibre entre de nombreuses batailles entre ceux qui veulent réformer et ceux qui veulent l'empêcher.

Le résultat de ce conflit entre responsables centraux et politiciens de niveau inférieur est que **la plupart des décentralisations sont incomplètes dans le sens prédit par la théorie économique**, et présentent souvent des écarts importants entre les responsabilités déléguées et la responsabilité. Ces décentralisations partielles représentent néanmoins des équilibres politiques qui équilibrent des forces concurrentes, ce qui rend difficile leur modification.

Bien que la décentralisation puisse être entreprise par des régimes à la fois démocratiques et **autocratiques**, notre analyse montre que le développement local est le plus renforcé **uniquement lorsque les dirigeants locaux sont élus par un vote majoritaire plutôt que par une oligarchie**.

Devarajan et Khemani montrent également que la politique offre de solides raisons d'espérer. Dans de nombreux pays ayant décentralisé, **une plus grande concurrence lors des élections locales a conduit à une amélioration de la prestation des services**. Cela s'explique par le fait que la décentralisation conduit souvent à impliquer davantage de personnes compétentes dans la politique locale. La réforme éclaire davantage la gouvernance locale et met plus d'informations à disposition du public. En conséquence, les citoyens sont mieux capables et plus disposés à évaluer les performances des responsables. Cela conduit à une responsabilité accrue, une meilleure gouvernance et un développement plus rapide.

Mais dans la décentralisation, la politique n'est pas tout. Au cours des dernières décennies, de nombreuses expérimentations ont eu lieu dans des domaines explicitement non politiques, connus sous le nom de *conception de mécanismes*.

Concevoir des mécanismes décentralisés

Une gouvernance réussie ne relève pas uniquement de la politique. En plus de transférer le pouvoir et les ressources, une décentralisation efficace implique également d'adapter les structures, règles, normes et comportements à de nouveaux acteurs et dynamiques qu'un système centralisé pourrait ne pas avoir envisagés. *Decentralised Governance* se réfère à cet ensemble de questions sous le nom de *conception de mécanismes*.



— Des femmes d'un village rural du Bihar, en Inde, participent à une réunion communautaire, démontrant le rôle de l'engagement à la base dans le renforcement de la gouvernance locale. Photo par UN Women Asia and the Pacific (CC BY-NC-ND).

Dans le **chapitre 2**, nous présentons des critères d'efficacité détaillés pour décider quels pouvoirs décentraliser à quel niveau de gouvernement, et comment concevoir des systèmes fiscaux et de transfert qui peuvent financer adéquatement les systèmes de dépenses publiques qui en résultent. **Ce sont les outils de ce qu'on appelle souvent les relations intergouvernementales** ; nous pourrions les appeler des « mécanismes larges ». En termes théoriques, ces idées résumaient en grande partie l'état des connaissances à la fin des années 1990.

Dilip Mookherjee fait avancer cette histoire jusqu'à nos jours dans le **chapitre 3**, en se concentrant sur le nombre surprenant d'expériences politiques et d'innovations technocratiques qui ont été testées dans de nombreux pays ces dernières années pour tenter de résoudre les problèmes de captation des élites et de clientélisme. Le souci est que ces interventions fondées sur des règles peuvent, en effet, **recentraliser les dépenses publiques**, ce qui doit être pris en compte avant d'entamer une réforme.

Des innovations récentes incluent la délivrance de cartes d'identité biométriques en Inde, utilisées pour vérifier les bénéficiaires des programmes d'emploi. Cela a réduit les fuites des programmes causées par des « bénéficiaires fantômes » de 41 %. Les bénéficiaires ont été payés plus rapidement, et leurs revenus déclarés ont augmenté de 24 %. Le plus impressionnant est que **ces résultats ont été obtenus sans coût supplémentaire**.

Mookherjee identifie également le mécanisme de l'embauche de **citoyens non élites comme contrôleurs pour aider à réduire la capture des avantages publics par les élites**. Dans le cadre de ces efforts, la gestion des programmes est souvent confiée à des ONG ou à des entreprises privées. Dans certains cas, des programmes basés sur des formules réduisent l'autorité des responsables locaux élus pour allouer les fonds publics, remplaçant ainsi la politique par la technocratie au nom d'une plus grande précision de ciblage.

En intégrant les idées issues de ces expériences, Mookherjee propose une approche basée sur les mégadonnées pour la fourniture décentralisée de services et d'avantages, en utilisant des données d'enquête pour prédire le niveau de pauvreté de chaque individu dans un pays. Les avantages pourraient ensuite être distribués via un système national d'identification avec biométrie, combiné à des transferts électroniques vers des comptes bancaires à faible coût ou des téléphones portables. Un tel système pourrait significativement améliorer le ciblage en faveur des pauvres à un coût très bas, **tout en réduisant les pertes et distorsions dues à la capture, à la corruption et à l'inefficacité bureaucratique.**

Toutes ces mesures sont des exemples d'alternatives technocratiques à la politique décentralisée qui atteignent certains des mêmes résultats, mais de manière très différente, non politique.

Réflexions finales

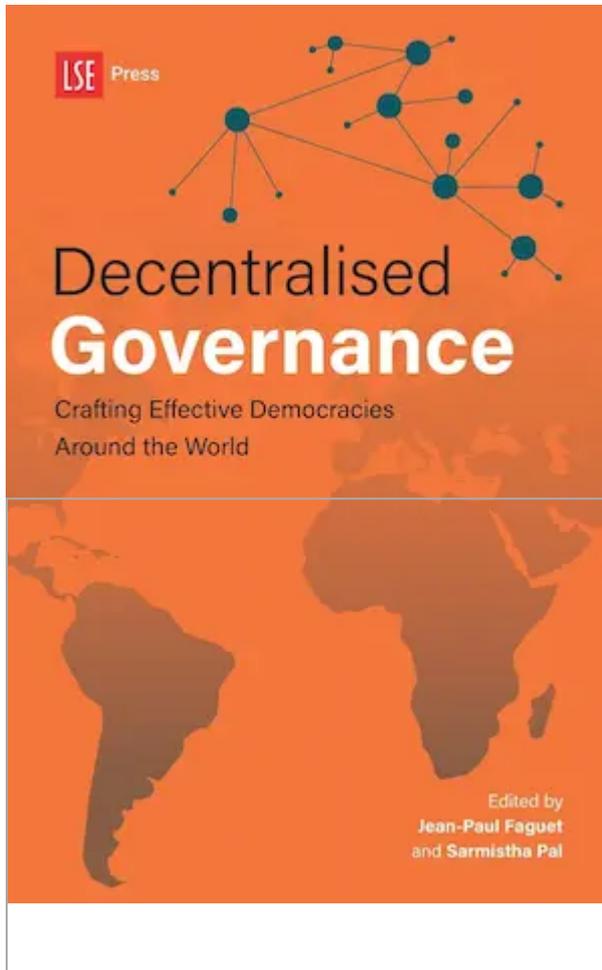
La décentralisation n'est pas en soi une bonne ou une mauvaise chose. Conçue stratégiquement pour tirer parti des idées présentées dans notre livre sur la politique et la conception de mécanismes, elle peut promouvoir la démocratie, l'efficacité et la responsabilité. Nous pouvons l'affirmer avec confiance car nous le documentons dans l'ouvrage.

Les théories de premier ordre sont de peu d'utilité dans ce domaine. La décentralisation est complexe. **Les réformateurs font face à un ensemble de choix redoutables lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre de véritables programmes de décentralisation.** Les idées faciles d'accès offertes par les théories de premier ordre sur la décentralisation ont été en grande partie exploitées par les générations précédentes de penseurs. Les problèmes qui subsistent sont complexes et nuancés ; les solutions potentielles sont hautement contingentes. Ces « détails » ne sont pas seulement non triviaux, ils sont cruciaux si la décentralisation doit répondre aux défis spécifiques d'un pays.

Obtenir la décentralisation correctement est difficile, mais aussi immensément précieux, car **cela peut améliorer la qualité de la gouvernance d'un pays.** Mais comment « réussir » la décentralisation ? La réponse courte est par une combinaison de mesures politiques et technocratiques qui travaillent en harmonie avec les incitations nationales et infranationales pour cibler les ressources et tenir les responsables publics responsables, par exemple via divers processus de surveillance garantissant transparence et responsabilité.

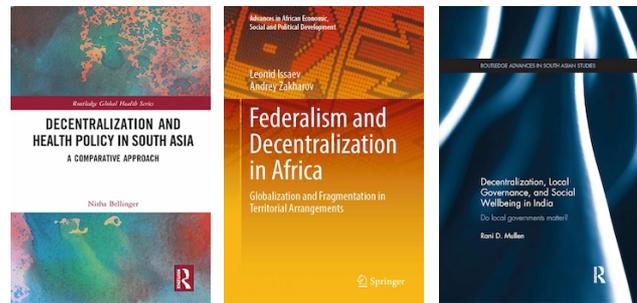
Les chapitres de ce livre éclairent la manière d'y parvenir. Ils répondent à des questions sur les moments et les raisons pour lesquels la décentralisation fonctionne à travers le monde dans des conditions très différentes, ce qu'elle peut accomplir lorsqu'elle fonctionne, et pourquoi et quand elle échoue souvent. Ce faisant, ils mettent en lumière des lacunes importantes dans nos connaissances où des recherches supplémentaires sont nécessaires.

La décentralisation fonctionne mieux lorsque les gouvernements locaux sont démocratiquement élus. De nombreux lecteurs en Occident pourraient trouver surprenant que ce ne soit pas tant le niveau de revenu que sa distribution qui importe pour garantir l'efficacité de la décentralisation. Une forte inégalité de revenus ouvre la porte à la capture par les élites et au clientélisme, perturbant ainsi le processus de décentralisation.



Nous devons réfléchir plus profondément au pouvoir et au potentiel de la décentralisation. Un simple coup d'œil à travers le monde montre que les citoyens sont mécontents face à l'augmentation des inégalités. La démocratie vacille partout. Si nous voulons sérieusement répondre aux troubles politiques, nous devons envisager des alternatives qui génèrent une gouvernance meilleure et plus efficace. **C'est un défi de taille qui n'a jamais été aussi important.**

🔍 Lectures complémentaires



Références et lectures supplémentaires

1. Besley, T., J.P. Faguet and M. Tommasi. 2003. **A Synoptic Guide to Decentralization and Intergovernmental Relations**. Initiative for Policy Dialogue, Columbia University.
2. Eaton, K., J.P. Faguet, I. Harbers, A.H. Schakel, L. Hooghe, G. Marks, S. Niedzwiecki, S. Chapman Osterkatz and S. Shair-Rosenfield. 2018. **"Measuring and theorizing regional governance."** *Territory, Politics, Governance*, 7 (2): 265-283.
3. Faguet, J.P. 2004. **"Building Democracy in Quicksand: Altruism, Empire and the United States."** *Challenge: The Magazine of Economic Affairs*, 47: 73-93.
4. Faguet, J.P., Q. Khan and D.P. Kanth. 2021. **"Decentralization's Effects on Education and Health: Evidence from Ethiopia."** *Publius: The Journal of Federalism*, 51 (1): 79-103.
5. Dilip Mokherjee. 2023. **Decentralised targeting of transfer programmes: A reassessment**. InternationalDevelopment@LSE blog.
6. Anirban Mitra and Sarmistha Pal. 2023. **Impact of fiscal decentralisation and ethnic heterogeneity on choice of local polity**. Ideas for India blog.
7. Zaki Wahhaj and Abu S. Shonchoy. 2023. **Birth Registration in the Developing World: Bridging the gap between policy and practice**. InternationalDevelopment@LSE blog.

Les professeurs **Jean-Paul Faguet** et **Sarmistha Pal** sont coéditeurs et auteurs contributeurs de *Decentralised Governance: Crafting Effective Democracies Around The World*. Ce livre est **gratuit à lire et à télécharger** sur le site de LSE Press grâce à une publication en accès libre.