



# Cadre PEFA de mesure de la performance au niveau des administrations infranationales — définitions et typologie

Document de travail préparé par  
Jamie Boex

Secrétariat PEFA

12 février 2013



## **Table des matières**

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>3</b>
<b>ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES ET ÉVALUATION PEFA</b>	<b>5</b>
1. Définition des entités administratives infranationales	5
2. Un éventail d'entités infranationales	8
3. Aspects politiques, administratifs et budgétaires de la décentralisation : définitions et typologie	10
4. États fédéraux et États unitaires	14
5. Pays francophones et pays anglophones	15
<b>ANNEXE - PRINCIPAUX TERMES ET CONCEPTS : SYSTÈME DE FINANCEMENT INTER-ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET GOUVERNANCE INFRANATIONALE</b>	<b>18</b>

## Sigles et abréviations

FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
PEFA	Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière
SFP	Statistiques de finances publiques

## Avant-propos

Ce document de travail a été préparé par Jamie Boex pour le Secrétariat, en tant que document de référence durant la formulation des Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales publiées en janvier 2013. Les Directives supplémentaires relatives aux évaluations effectuées au niveau infranational visent à aider les praticiens à appliquer le Cadre PEFA (le « livre bleu ») à ce niveau.

Étant donné la diversité des entités infranationales, il est pratiquement impossible de recenser tous les systèmes existants. Cette étude examine les principales caractéristiques des entités infranationales décentralisées par dévolution par opposition aux entités déconcentrées et recense plusieurs scénarios caractérisés par des degrés d'autonomie et de latitude différents pour les administrations locales. Elle a pour objet d'aider les évaluateurs à mieux comprendre la diversité des entités infranationales et le contexte dans lequel elles opèrent.

Secrétariat PEFA  
Février 2013



## Administrations infranationales et évaluation PEFA

### 1. Définition des entités administratives infranationales

Le Manuel de statistiques de finances publiques du FMI (2001) couvre trois niveaux des administrations publiques qui, conjointement, constituent le secteur des administrations publiques : l'administration centrale, les administrations d'États fédérés, de provinces ou de régions, et les administrations locales. L'évaluation PEFA principale est conçue de manière à couvrir l'intégralité des *institutions de l'administration centrale*, quel que soit leur lieu d'implantation ou leur couverture territoriale-administrative. Les administrations infranationales ont, par définition, compétence à un niveau inférieur au niveau national (central) et comprennent par conséquent les sous-secteurs des administrations d'États fédérés et des administrations locales.

Selon le FMI (2001, p. 15) « un État fédéré, une province ou région, correspond à la zone géographique la plus étendue pouvant constituer une subdivision politique ou administrative d'un pays. Cette zone géographique peut avoir d'autres appellations, comme celles de canton, comté, république, préfecture ou département, et de région administrative ». Les administrations locales, par définition, exercent leur pouvoir législatif, judiciaire et exécutif « sur les plus petits territoires géographiques pouvant exister d'un point de vue administratif et politique ». Selon le manuel SFP du FMI, « les statistiques des administrations locales peuvent couvrir un ensemble très divers d'unités institutionnelles, comme les départements, cantons et comtés, les communes, municipalités, villes et agglomérations ou encore les quartiers, les districts scolaires et les districts de distribution des eaux ou de services sanitaires ».

Le FMI organise le classement relatif aux finances publiques sur la base des unités institutionnelles pour. Selon la définition du Manuel, une *unité institutionnelle* est une « entité économique capable, de son propre chef, de posséder des actifs, de contracter des engagements et de s'engager dans des activités économiques et dans des transactions avec d'autres entités ». Il s'ensuit que, pour rentrer dans la catégorie des *administrations publiques* infranationales, les entités infranationales doivent être des personnes morales juridiquement distinctes de l'administration centrale et être dotées, en règle générale de leurs propres dirigeants politiques (élus). Les personnes morales sont généralement définies comme des entités dotées de la personnalité juridique qui peuvent posséder des actifs, participer à des transactions financières, poursuivre ou être poursuivies en justice, dans tous les cas, en leur propre nom. Le Manuel du FMI précise par ailleurs que, pour pouvoir être traitées comme des administrations locales décentralisées par « dévolution », les administrations infranationales « doivent aussi disposer d'une certaine latitude dans l'utilisation de leurs ressources et avoir la capacité de choisir leurs propres responsables, indépendamment des contrôles administratifs externes »<sup>1,2</sup>.

Le FMI reconnaît toutefois que, en pratique, les administrations infranationales, en particulier celles qui opèrent à l'échelon local) n'ont pratiquement jamais le même degré

---

<sup>1</sup> Les administrations infranationales devant être des personnes morales, la définition du FMI implique donc que les administrations locales doivent être habilitées à mobiliser des ressources financières et à contracter des engagements en empruntant en leur propre nom.

<sup>2</sup> La dévolution s'entend du processus consistant à transférer les ressources et pouvoirs politiques, administratifs et budgétaires à des entités élues dotées de la personnalité morale et opérant à un échelon inférieur au niveau national.

d'autonomie que l'administration centrale. En effet, la latitude et l'autonomie des administrations infranationales sont toujours limitées par la législation et les réglementations imposées par le niveau central au processus de gestion des finances publiques au niveau infranational. Par exemple, les institutions des États fédérés et des administrations locales doivent presque toujours suivre les processus définis au niveau central pour la préparation et l'exécution de leurs budgets et peuvent, ou non, être autorisées à percevoir des impôts sur les unités institutionnelles opérant dans leurs zones de compétence ou sur les activités économiques poursuivies dans ces zones. De nombreuses administrations infranationales sont, par ailleurs, largement tributaires de dotations provenant d'échelons plus élevés des administrations publiques. Dans certains cas, il existe également une relation principal-agent entre l'administration centrale ou l'administration de l'État fédéré et l'administration locale, dans le cadre de laquelle la juridiction infranationale a, au mieux, une latitude limitée et exécute, pour l'essentiel, les fonctions qui lui sont déléguées par l'administration située à un échelon supérieur.

Malgré la définition du FMI, qui implique que les organes locaux devraient avoir un degré important d'autonomie administrative et budgétaire, il est pratiquement impossible de déterminer un seul degré minimum d'autonomie administrative et financière que devraient avoir les administrations infranationales. Par exemple, l'exclusion des institutions infranationales qui ne sont pas habilitées à emprunter est jugée par la plupart des observateurs être un critère trop restrictif pour définir ce qui constitue, ou non, une administration infranationale décentralisée par dévolution<sup>3</sup>. Le FMI conclut, en ce qui concerne l'affectation des entités des administrations publiques à un échelon administratif particulier, que celle-ci doit être effectuée « sans qu'aucune règle précise générale ne puisse être formulée à ce sujet » (IMF, 2001, p. 14).

Conformément à la définition adoptée par consensus dans les études consacrées aux finances publiques infranationales, selon laquelle la dévolution est le transfert du pouvoir de prise de décision, du contrôle financier et de la gestion à des unités quasi autonomes des administrations locales dotées de la personnalité morale<sup>4</sup>, les administrations infranationales peuvent être considérées comme des administrations publiques opérant à un niveau inférieur à celui de l'administration centrale qui:

- 1) sont des personnes morales ;
- 2) exercent leurs fonctions publiques sur le territoire où elles sont compétentes<sup>5</sup> ;
- 3) ont leurs propres dirigeants politiques (souvent élus) ; et
- 4) préparent et approuvent leur propre budget.

Dans les pays qui ne comptent pas d'administrations locales élues, le secteur public local est généralement formé de ministères de tutelle infranationaux ou d'unités territoriales infranationales de l'administration nationale « déconcentrés » (administrations déconcentrées) qui constituent un échelon administratif hiérarchique de l'administration de niveau supérieur. Le FMI indique que ces organismes infranationaux ou services infranationaux des ministères, départements et autres organes de

---

<sup>3</sup> En fait, le FMI n'applique pas systématiquement et strictement ses propres critères dans le cadre de la préparation de ses tableaux institutionnels (qui indiquent quelles entités sont considérées être des administrations d'États fédérés et des administrations locales dans chaque pays inclus dans son annuaire intitulé *Government Financial Statistics Yearbook*).

<sup>4</sup> Voir, par exemple, Litvack et Seddon (1999).

<sup>5</sup> Les fonctions publiques couvrent, notamment, la fourniture de services publics et d'infrastructure, la collecte d'impôts et d'autres prélèvements obligatoires, et l'adoption et l'application de décisions et de réglementations contraignantes adoptées pour servir des objectifs d'intérêt public.

l'administration centrale ne constituent pas des unités institutionnelles distinctes parce qu'elles n'ont généralement pas le pouvoir de détenir des actifs, de contracter des engagements ou d'effectuer des opérations de leur propre chef. Le FMI conclut que, en règle générale, toutes les entités financées par des crédits ouverts dans le cadre d'un budget voté par les organes législatifs centraux (nationaux) ne doivent pas être considérées être des administrations infranationales mais être regroupées dans un sous-secteur de l'administration centrale.

En pratique, il faudra s'efforcer d'établir une distinction entre les entités infranationales déconcentrées et les administrations infranationales décentralisées par dévolution parce que les deux systèmes utilisent les mêmes termes et expressions ou des termes et expressions similaires pour désigner leurs unités territoriales. Par exemple, si dans certains pays (comme les États-Unis ou le Canada) une province est une administration infranationale dirigée par un pouvoir exécutif élu et un corps législatif (ou un conseil) provincial et dotée de son propre budget qui présente toutes les caractéristiques d'une administration infranationale, dans d'autres pays (le Cambodge, notamment) ce même terme désigne les administrations provinciales déconcentrées qui sont dirigées par des gouverneurs nommés par l'administration centrale (guidés, au mieux, par des conseils consultatifs de province) dans le cadre desquelles les crédits ouverts aux provinces font partie intégrante du budget national (central)<sup>6</sup>. Le tableau 1 compare les caractéristiques des administrations infranationales décentralisées par dévolution et celles des administrations locales déconcentrées de manière à faire mieux ressortir les différences.

**Tableau 1 : Entités administratives locales décentralisées par dévolution et organes administratifs locaux déconcentrés**

	Devolution	Deconcentration
<b>Local entity</b>	Local government	Local administration
<b>Legal characteristics</b>	Corporate body (can own assets, engage in financial transactions, sue and be sued in its own name)	Part of national / state administration
<b>Political characteristics</b>	Own political leadership (typically, elected local council and/or local executive); adopts its own budget	No political decision-making power (advisory council, if any)
<b>Admin. characteristics</b>	Local government appoints own officials and has discretion over own human resources	Local staff are hierarchical part of national civil service
<b>Fiscal characteristics</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Has its own budget (separate from higher-level government)</li> <li>• Has own budget accounts; can carry forward balance from year to year</li> <li>• Can raise funds and retains own revenues in own budget</li> <li>• Can incur liabilities by borrowing on its own account</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budget of jurisdiction is part of national budget as (sub-)organization</li> <li>• Budget is approved by higher-level government (e.g., Parliament)</li> <li>• Finances are part of Consolidated Treasury Account</li> <li>• Any revenues belong to central government</li> </ul>

<sup>6</sup> La déconcentration budgétaire peut s'effectuer de manière verticale (ou sectorielle) – auquel cas le budget des services déconcentrés est contenu dans les crédits ouverts pour chaque ministère de tutelle correspondant — ou horizontale (ou territoriale) – auquel cas les dépenses au niveau de la province sont imputées aux crédits ouverts pour chaque juridiction administrative-territoriale. D'autres pays ont un système de déconcentration administrative mais ont un système budgétaire centralisé dans le cadre duquel toutes les allocations au niveau infranational sont inscrites dans le budget du ministère de tutelle central sans être ventilées par niveau ou juridiction territoriale-administrative.

Certains pays ont des systèmes de gouvernance infranationaux hybrides, qui présentent certaines caractéristiques de systèmes décentralisés par dévolution et d'autres de systèmes déconcentrés. Par exemple, ils peuvent avoir des conseils locaux élus qui n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions concernant le budget (déconcentré) à leur niveau. C'est le cas notamment des conseils populaires établis au niveau du gouvernorat en Égypte. Les administrations régionales (oblast) au Kazakhstan sont un autre exemple d'entités infranationales hybrides puisque, si elles ont leurs propres dirigeants politiques, leur budget fait partie intégrante du budget national. Aux fins des évaluations PEFA, à moins qu'elle ne réponde à la définition d'une administration infranationale décentralisée par dévolution donnée précédemment, une entité infranationale ne doit pas être considérée comme une administration infranationale en tant que telle.

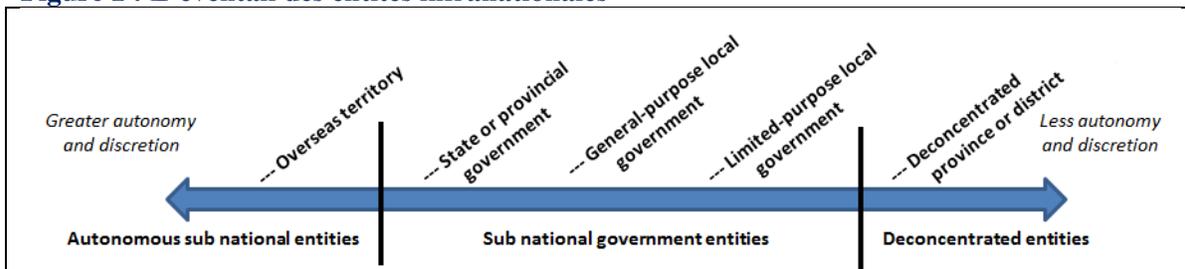
Le Cadre PEFA fait lui aussi la distinction entre les administrations infranationales décentralisées par dévolution et les administrations déconcentrées. Le Cadre de mesure de la performance de la GFP (p. 3) note que « l'administration centrale comprend un groupe central de ministères et de départements (et parfois des unités décentralisées telles que les administrations provinciales) qui constituent une seule unité institutionnelle ». Il importe par conséquent d'inclure **les organes déconcentrés dans les évaluations PEFA menées au niveau central**. En revanche, les présentes directives PEFA pour les évaluations au niveau infranational ont été préparées pour les évaluations portant uniquement sur les administrations infranationales décentralisées par dévolution, et ne doivent pas être utilisées pour les entités des administrations infranationales déconcentrées.

## 2. Un éventail d'entités infranationales

Malgré les orientations données par les définitions présentées dans la section précédente, il est important de noter que les entités infranationales ont des tailles, des compositions, des fonctions, un degré d'autonomie et une nature extrêmement variables d'un pays à un autre, et même au sein d'un même pays.

La figure 1 présente l'éventail des administrations et entités infranationales sous une forme qui permet de classer les différentes catégories d'administrations infranationales recensées dans le monde. Elle établit trois catégories d'entités infranationales : les entités infranationales autonomes, les entités des administrations infranationales semi-autonomes et les entités infranationales déconcentrées. Ces entités ne jouissent pas toutes du même degré de latitude ou d'autonomie, qui est plus important pour les entités situées à gauche de la figure et diminue au fur et à mesure que l'on se dirige vers la droite de cette dernière).

**Figure 1 : L'éventail des entités infranationales**



À droite de la figure, une distinction est faite entre les entités déconcentrées et les administrations infranationales. Cette distinction au niveau des définitions a déjà été examinée à la section précédente (en particulier dans le tableau 1) bien qu'il soit important de noter ici que, même dans les systèmes déconcentrés, les entités infranationales déconcentrées et leurs représentants peuvent avoir une autonomie et une latitude (administratives et budgétaires) plus ou moins grande.

À l'autre extrémité, une distinction est également établie entre les administrations infranationales « semi-autonomes » et les entités infranationales autonomes. Cette dernière catégorie regroupe des entités qui, bien qu'elles ne soient pas des États-nations totalement autonomes, jouissent d'une autonomie totale ou quasi totale pour la gestion de leurs affaires internes. Elle comprend, par exemple, les départements d'outre-mer ou les territoires sous protectorat, ou encore certaines « régions autonomes » ou républiques infranationales, comme Zanzibar en Tanzanie, la Guyane française (qui est un département d'outre-mer) ou Porto Rico (qui est un territoire des États-Unis). Il arrive fréquemment que ces entités aient des relations interadministrations uniques avec l'administration centrale et puissent utiliser leur propre système de gestion des finances publiques. Par conséquent, si l'évaluation PEFA au niveau infranational a pour objet de brosser un tableau des finances infranationales « habituelles », il importe généralement d'exclure ces entités de ce type d'analyse. En fait, lorsque cela s'avère approprié, il convient d'assujettir ces entités autonomes à une évaluation PEFA sans avoir recours aux directives axées sur les échelons infranationaux.

Dans le domaine des administrations publiques infranationales (partie centrale de la figure), il est possible de faire la distinction entre différentes catégories d'administrations infranationales, qui vont des entités qui jouissent d'un très grand degré d'autonomie et de latitude (par exemple les administrations des États de nombreux systèmes fédérés ou confédérés) à des entités ayant un degré d'autonomie et de latitude plus limité. Cette dernière catégorie comprend les administrations infranationales à vocation générale qui — dans les limites imposées par la législation adoptée par des administrations publiques opérant à un échelon plus élevé — fournissent une large gamme de services publics (tels que les services de santé et d'éducation publiques, etc.) ainsi que des administrations locales ayant une vocation plus limitée, qui sont généralement responsables ou chargées d'une série de fonctions ou d'attributions définies de manière beaucoup plus restrictive, tels que des services publics urbains ou municipaux (approvisionnement en eau, gestion des déchets solides, transports urbains, etc.). Si ces différentes catégories d'administrations infranationales peuvent être évaluées sur la base des directives PEFA pour les administrations infranationales, la nature de la latitude et de l'autonomie dont elles jouissent peut avoir un impact marqué sur la mesure dans

laquelle elles contrôlent leurs propres processus de gestion des finances publiques et les résultats qu'elles obtiennent.

Il n'existe pas de série unique d'indicateurs permettant de déterminer où se situent exactement les entités administratives infranationales en termes de latitude et d'autonomie. De fait, les administrations infranationales du monde entier ont une latitude, une autonomie et des responsabilités très diverses dans le contexte de leurs systèmes politique, administratif et budgétaire. Il est toutefois important de déterminer, dans le cadre d'une évaluation PEFA, dans quelle partie de l'éventail se trouvent les administrations locales et de prendre en compte le degré de latitude et d'autonomie dont l'administration infranationale dispose en ce qui concerne sa gouvernance, son administration et sa gestion financière par rapport au degré de contrôle exercé par les échelons supérieurs des administrations publiques. Cette question est examinée plus en détail dans la typologie présentée à la section 3 ci-après.

### **3. Aspects politiques, administratifs et budgétaires de la décentralisation : définitions et typologie**

La décentralisation s'entend généralement du transfert de pouvoirs et des responsabilités des fonctions publiques de l'administration centrale à des organisations des administrations publiques auxiliaires ou quasi indépendantes ou au secteur privé. Depuis quelques années, les praticiens du développement et les spécialistes des questions de décentralisation sont parvenus à un consensus, selon lequel la décentralisation dépasse le simple cadre du transfert des pouvoirs et des ressources du niveau central ou du renforcement des capacités administratives des administrations locales. De plus en plus, la décentralisation s'entend de l'habilitation des membres de la population par le biais de l'habilitation des administrations locales ou du secteur public local.

La structure institutionnelle, les responsabilités, les pouvoirs et les caractéristiques des institutions administratives infranationales décentralisées varient considérablement selon les pays. Les études consacrées à ce domaine notent généralement que la décentralisation comporte trois grandes dimensions, qui sont toutefois interdépendantes : la décentralisation politique, la décentralisation administrative et la décentralisation budgétaire. Bien que la terminologie utilisée dans ces études ne soit pas toujours cohérente, les expressions indiquées ci-après décrivent les différentes formes de décentralisation concernant le transfert des pouvoirs.

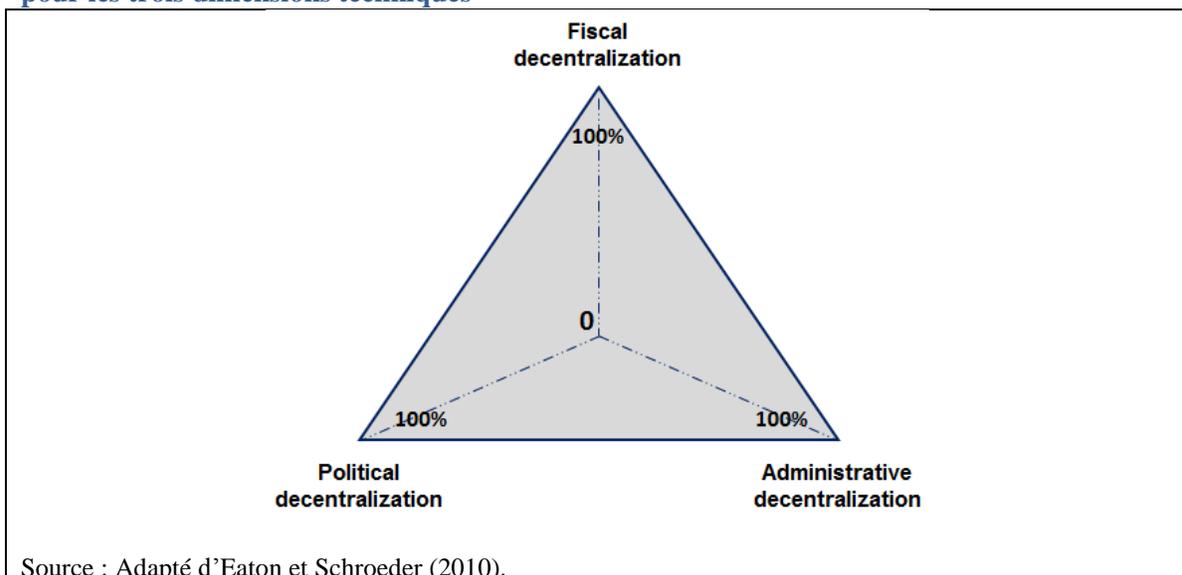
*Décentralisation démocratique (politique)* : transfert du pouvoir politique et des pouvoirs de prise de décision des échelons supérieurs des systèmes politiques à des organes élus opérant à des échelons inférieurs. Comme indiqué précédemment, le processus de transfert des pouvoirs et ressources politiques, administratifs ou budgétaires à des organes élus opérant à des échelons inférieurs est couramment qualifié de *dévolution*.

*Décentralisation administrative* : transfert des pouvoirs administratifs et réglementaires, et parfois des agents de l'administration, des échelons supérieurs à des échelons inférieurs des systèmes politiques-administratifs. Lorsqu'une décentralisation administrative est réalisée dans le contexte de systèmes administratifs nationaux, elle est souvent qualifiée de *déconcentration*.

*Décentralisation budgétaire* : transfert de la responsabilité des dépenses, transfert du pouvoir de lever des recettes et/ou d'emprunter et transfert de ressources financières (par le biais de transferts budgétaires interadministrations) des niveaux supérieurs aux niveaux inférieurs du système politique ou administratif d'un pays.

La définition des trois dimensions de la décentralisation sur la base de critères techniques présente l'avantage, notamment, de faciliter la compréhension d'un domaine de vaste portée en permettant de le décomposer en trois compartiments. Il est toutefois important de noter que notre compréhension de ce domaine serait gravement limitée si nous n'examinions que l'une quelconque de ces dimensions, à l'exclusion de l'une ou des deux autres. La figure 2 présente un cadre d'analyse simple qui permet de visualiser ou de tracer le degré de décentralisation d'un pays ou d'un système pour chacune des trois dimensions techniques de la décentralisation (politique, administrative et budgétaire).

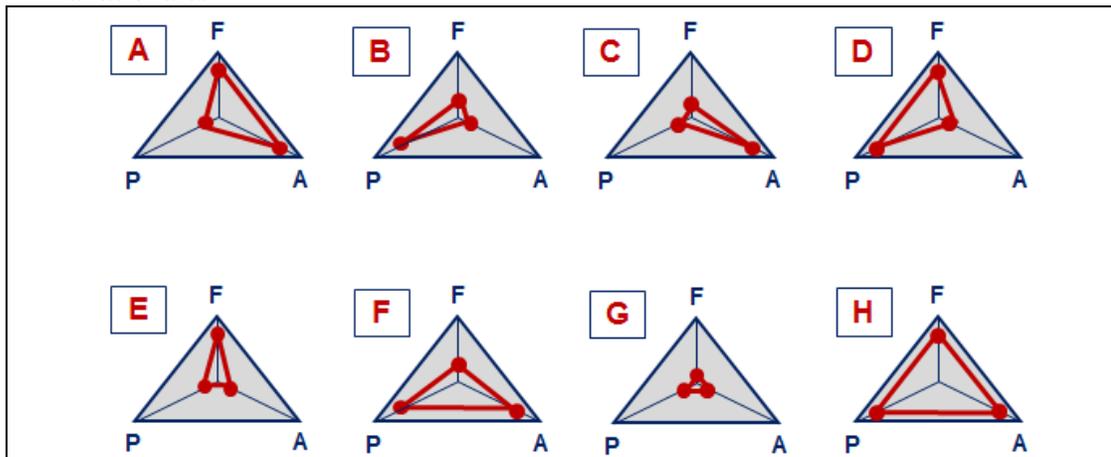
**Figure 2 : Diagramme du degré de décentralisation des structures de gouvernance locales pour les trois dimensions techniques**



Il n'est possible de réellement évaluer le succès des réformes de décentralisation ou l'efficacité d'un système de relations interadministrations publiques qu'en considérant conjointement les trois dimensions de la décentralisation. Cette manière de procéder débouche sur une typologie composée de huit catégories possible d'entités administratives infranationales présentant différentes combinaisons et permutations de latitude et d'autonomie dans les domaines politique, administratif et budgétaire (tableau 2 et figure 3 ci-après)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> il convient de noter que le Tableau 2 et la Figure 3 donnent une image simplifiée de la réalité, chaque dimension de la décentralisation étant simplement notée sur une échelle binaire (oui/non). À l'évidence, en réalité, chaque grande dimension de la décentralisation se décompose en multiples sous catégories et est assortie d'une large gamme d'options, qui vont de l'absence totale de pouvoirs ou de compétences décentralisées à une décentralisation totale du pouvoir.

**Figure 3: Typologie des degrés d'autonomie et de latitude des administrations infranationales**



**Tableau 2 : Réformes de décentralisation et habilitation**

Catégorie	Décentralisation politique	Décentralisation administrative	Décentralisation budgétaire	Pleine habilitation ?
A	Non	Oui	Oui	Non
B	Oui	Non	Non	Non
C	Non	Oui	Non	Non
D	Oui	Non	Oui	Non
E	Non	Non	Oui	Non
F	Oui	Oui	Non	Non
G	Non	Non	Non	Non
H	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : Boex et Yilmaz (2010) à partir d'Eaton et Schroeder (2010).

Il serait possible de faire valoir que des réformes positives dans le domaine de la décentralisation (en ce sens qu'elles confèrent aux membres de la population une grande influence sur le secteur public) ne peuvent être menées que si les autorités locales sont habilitées, sur le plan politique, administratif et budgétaire, à répondre aux besoins des populations qu'elles représentent (par exemple, catégorie H). De nombreux États fédérés ainsi qu'un grand nombre de pays industrialisés et à revenu intermédiaire rentrent dans cette catégorie, de même qu'un grand nombre de pays du monde entier dotés d'un régime unitaire effectivement décentralisé (par exemple, le Danemark, l'Indonésie ou les Philippines). Il existe en outre de nombreux exemples d'administrations municipales qui remplissent les critères de ce type de gouvernance infranationale (c'est le cas, notamment, en Afrique du Sud et au Mozambique)<sup>8</sup>.

Les administrations infranationales qui ne sont habilitées que dans une ou deux de ces trois dimensions ont une capacité bien moindre à répondre efficacement et réellement

<sup>8</sup> Par contre la catégorie G indique l'absence de toute décentralisation pour chacune des dimensions pertinentes. Elle décrit la situation de pays fortement centralisés et n'ayant procédé à aucune réelle décentralisation (comme l'Afghanistan).

aux besoins des citoyens qu'elles représentent. Eaton et Schroeder (2010) examinent les options A-D, qui décrivent des combinaisons couramment observées<sup>9</sup>.

Une structure décentralisée rentrant dans la «Catégorie A » décrit un pays dont l'administration centrale a dévolu les ressources budgétaires et les responsabilités administratives mais conserve le pouvoir politique sur les représentants de l'État au niveau infranational. De nombreux exemples dans le monde entier témoignent de l'attrait que présente ce type de structure pour l'administration nationale. Beaucoup de gouvernements dirigés par l'armée (en particulier en Amérique latine) ont, dans le passé, maintenu un rigoureux contrôle politique des responsables nommés à l'échelon infranational auxquels ils ont en revanche transféré la responsabilité des écoles et des hôpitaux et donné accès à des recettes budgétaires supplémentaires. Plus récemment, les dirigeants du Parti communiste chinois ont transféré aux administrations provinciales les types de pouvoirs budgétaires et administratifs dont ils ont besoin pour attirer et conserver les investisseurs sans pour autant autoriser l'instauration d'une démocratie infranationale.

Une structure décentralisée rentrant dans la « Catégorie B » apporte une réponse totalement différente du pouvoir central aux préoccupations que peut susciter la décentralisation. Dans ce type d'administrations infranationales, les représentants de l'État au niveau infranational peuvent être choisis dans le cadre d'élections (c'est-à-dire par un processus politique décentralisé) mais ils exercent un contrôle très limité sur les ressources financières ou sur le personnel de l'administration. Parmi les pays qui ont adopté une telle structure figure l'Italie où l'adoption d'un système d'élections régionales il y a une vingtaine d'années n'a pas été suivie d'une réelle décentralisation budgétaire. Les conseils populaires locaux établis en Égypte (jusqu'en 2011) et les Upazila Parishads au Bangladesh (depuis 2009) sont d'autres exemples d'organes locaux élus qui n'ont, en pratique, aucun pouvoir budgétaire ou administratif.

Un système de gouvernance infranational rentrant dans la « Catégorie C » correspond à une situation dans laquelle seuls les pouvoirs administratifs (et les responsabilités correspondantes) sont décentralisés, à l'exclusion des pouvoirs politiques et budgétaires correspondants. Dans ce cas, les administrations infranationales, qui sont faibles sur le plan politique, deviennent essentiellement des agents des administrations publiques de rang supérieur. Les administrations régionales au Pérou, au Kazakhstan et dans d'autres républiques de l'ex-Union soviétique sont des exemples de ce type d'administrations infranationales.

Les systèmes de la Catégorie D sont décentralisés sur le plan politique et budgétaire, mais les autorités centrales maintiennent un contrôle considérable sur les aspects administratifs. C'est le cas, notamment, dans des pays comme l'Ouganda et la Tanzanie :

---

<sup>9</sup> Boex et Yilmaz (2010) analysent les catégories E et F. La structure E est rare, mais peut exister dans certaines circonstances, notamment lorsqu'un bailleur s'efforce de promouvoir la décentralisation en transférant des ressources extérieures aux administrations locales en l'absence d'un système de décentralisation politique ou administrative réelle. Par exemple, bien que les municipalités afghanes soient intégralement autofinancées, elles existent actuellement sans être dirigées par des élus politiques et elles sont assujetties à de lourds contrôles de l'administration centrale. Ce cas se produit également relativement fréquemment à l'issue d'un conflit, lorsque les comités de développement communautaire ou les administrations quasi locales obtiennent des ressources mais n'ont aucun pouvoir (officiel ou de facto) politique ou administratif (c'est le cas, par exemple, les communes cambodgiennes et des conseils de développement villageois népalais). La catégorie F décrit une situation dans laquelle les administrations locales sont, en droit, décentralisées sur le plan politique et administratif mais la forte conditionnalité des instruments budgétaire ôte, en pratique, aux autorités locales tout pouvoir réel de prendre des décisions.

si les administrations locales sont relativement décentralisées sur le plan politique et budgétaire, l'emploi des agents des administrations locales est contrôlé dans une mesure considérable par les autorités centrales. La Sierra Leone fournit un exemple extrême de ce type de système : en effet, malgré la poursuite du processus de décentralisation politique et budgétaire, tous les agents des administrations locales continuent, fondamentalement, d'être employés, administrés et financés par l'administration centrale.

#### 4. États fédéraux et États unitaires

Bien qu'une évaluation PEFA infranationale mette essentiellement l'accent sur les aspects budgétaires et financiers (et dans une certaine mesure administratifs) de la décentralisation, il est important de savoir quel est le système de gouvernance politique du pays faisant l'objet de l'évaluation.

Les systèmes de gouvernement peuvent être répartis en deux grandes catégories : les États unitaires et les États fédéraux<sup>10</sup>. Un État unitaire est gouverné en tant qu'unité unique dans laquelle l'administration centrale joue un rôle suprême et les unités infranationales (qu'il s'agisse d'unités administratives locales ou d'administrations locales) n'exercent que les pouvoirs que l'administration centrale décide de leur déléguer. En revanche, un État fédéral est généralement défini comme une union composée d'un certain nombre d'États ou de régions qui s'autogouvernent en partie et qui sont unis par une administration centrale (« fédérale »). En règle générale, le statut de ces États fédérés est défini dans la constitution et ne peut pas être modifié par l'administration fédérale ou centrale. Dans certains cas, les États fédérés ont également leur propre constitution qui peut, quant à elle, être modifiée sans intervention de la Fédération.

La distinction entre un État fédéral et un État unitaire est souvent assez ambiguë et, comme le montrent les paragraphes suivants, il existe souvent des similarités (et des différences) entre les deux catégories de structures politiques verticales. Il est fréquemment considéré, à tort, que la décentralisation (budgétaire) n'est une stratégie adaptée qu'aux États fédéraux. S'il est vrai que de nombreux États fédéraux sont souvent relativement décentralisés, il est également vrai que rien n'empêche les États unitaires de bénéficier des avantages que peut leur procurer un système décentralisé (sur le plan budgétaire). Il existe des États fédéraux relativement centralisés (comme l'Autriche) ou décentralisés (comme le Canada) ainsi que des États unitaires fortement centralisés (comme le Bangladesh) ou largement décentralisés (comme le Danemark).

Dans les États fédérés, la responsabilité de la politique étrangère et de la défense nationale incombent généralement à l'État fédéral. Aucun système de répartition verticale des pouvoirs et des attributions n'est toutefois appliqué de manière universelle. Par exemple, la Constitution des États-Unis prévoit que les États fédérés conservent tous les droits qui ne sont pas expressément conférés à l'administration fédérale tandis que, au Canada, le gouvernement fédéral conserve tous les droits constitutionnels qui ne sont pas expressément conférés aux provinces. Dans les systèmes fédéraux, les différents États peuvent avoir le même statut égal (fédéralisme symétrique) ou, pour des raisons historiques ou autres, des degrés d'autonomie différents (fédéralisme asymétrique).

---

<sup>10</sup> L'analyse présentée dans les Sections 4 et 5 s'appuie dans une certaine mesure sur le document PEFA (2008).

Dans la majorité des cas, une fédération compte deux niveaux : l'administration centrale et les régions (États fédérés, provinces, territoires). Dans de nombreux États fédéraux, la relation entre le niveau de l'État fédéré et le niveau local est une relation unitaire dans le cadre de laquelle l'État fédéré détient le pouvoir suprême. Dans ces systèmes fédéraux, les relations entre le niveau de l'État fédéré et le niveau local et les systèmes financiers peuvent différer considérablement d'un État à un autre (ce qui accroît considérablement la difficulté d'une évaluation des processus de GFP au niveau local). Tous les systèmes fédéraux ne sont pas structurés de cette manière. Par exemple, au Brésil, la constitution de 1998 indique que l'Union, les États et les municipalités sont, chacun, des entités politiques autonomes. À ce titre, les municipalités brésiliennes sont dotées de leur propre conseil législatif et sont autonomes et indépendantes sur le plan hiérarchique de l'administration fédérale et de l'administration de l'État fédéré. De même, en Afrique du Sud, la constitution de 1996 indique que le gouvernement se compose de sphères administratives nationales, provinciales et locales qui sont distinctes, interdépendantes et interconnectées.

Bien que de nombreux États fédéraux soient l'aboutissement d'une union volontaire entre les États qui les constituent, cela n'est pas toujours le cas. Par exemple, en Argentine, au Brésil, au Mexique, en Éthiopie et au Nigéria, le centre a contribué pour diverses raisons à la formation de la fédération.

De plus amples informations sur les systèmes fédéraux — et notamment une liste des États fédéraux — figurent sur le site du Forum of Federations (<http://www.forumfed.org>).

## 5. Pays francophones et pays anglophones

Il est nécessaire de bien comprendre les traditions administratives d'un pays ainsi que son cadre budgétaire interadministrations pour pouvoir correctement évaluer les systèmes de GFP appliqués au niveau infranational. Par exemple, si l'aptitude à emprunter des administrations locales d'un pays particulier est limitée par la législation ou la réglementation de l'administration centrale, ou encore les traditions établies, cette situation a un important impact sur l'évaluation de cette dimension dans le cadre d'une évaluation PEFA infranationale.

Les différentes pratiques et traditions historiques et coloniales continuent d'avoir un impact majeur sur les systèmes d'administration et de gouvernance infranationaux de beaucoup de pays. De nombreux pays du Commonwealth britannique comptaient déjà certains types d'administrations locales élues lorsqu'ils se sont engagés sur la voie de l'indépendance mais cela n'était pas le cas dans bien des pays francophones ou lusophones.

Les systèmes d'administrations locales ou de district dans le cadre desquels le bureau local est fondamentalement une unité déconcentrée de l'administration centrale (c'est-à-dire « l'administration centrale à l'échelon local ») sont souvent rencontrés dans les anciennes colonies françaises. Le système de planification centrale de l'ex-Union soviétique s'appuie également sur un système administratif déconcentré hautement centralisé. (Dans ces pays, le budget des administrations opérant un échelon inférieur est généralement inclus dans le budget de l'échelon supérieur, suivant une pratique qui parfois qualifié de modèle « matrushka » de budgétisation déconcentrée.) Il s'ensuit que

de nombreuses économies auparavant dotées d'un système de planification centrale (qu'il s'agisse de l'ex-Union soviétique ou de pays comme l'Égypte) et de nombreux pays francophones d'Afrique et d'Asie s'appuient davantage sur des systèmes de contrôle centralisé et d'administration déconcentrée que sur des administrations locales élues décentralisées par dévolution.

Si le processus de décentralisation démocratique se poursuit dans de nombreuses anciennes colonies françaises (comme le Sénégal, le Burkina Faso et le Bénin), le système d'administrations locales semi-autonomes existe de plus longue date dans de nombreux pays anglophones. Tandis que les entités infranationales des pays francophones peuvent revêtir la forme d'organes administratifs déconcentrés, les entités administratives locales décentralisées par dévolution, ou certains types d'autorités locales hybrides rencontrés dans les pays du Commonwealth britannique sont presque toujours des administrations publiques locales « réelles », qui sont dotées de la personnalité morale et qui peuvent poursuivre et être poursuivies en justice, comme indiqué précédemment dans la section 1.

Même dans des contextes caractérisés par une même tradition historique et administrative, les comparaisons effectuées entre différents pays montrent qu'il existe une multitude de manières dont le secteur des administrations locales peut être structuré et opéré. Dans certains pays, il existe un seul niveau d'administrations locales (comme au Malawi) tandis que dans d'autres il existe de nombreux niveaux d'administrations infranationales qui correspondent à la définition d'entités d'administrations publiques infranationales (comme en Inde ou en Indonésie).

Le degré de décentralisation politique et budgétaire peut également varier dans une mesure considérable dans des environnements caractérisés par les mêmes traditions historiques et administratives : les représentants locaux sont nommés dans certains pays tandis qu'ils peuvent être élus dans d'autres qui, par ailleurs, ont un passé commun ou des traditions administratives très similaires. De même, les autorités locales de certains pays sont habilitées à lever des recettes fiscales ou à emprunter et peuvent, dans une large mesure, décider de la manière de dépenser leurs fonds, tandis que les entités locales d'autres pays — même s'ils ont un passé ou des traditions administratives similaires, n'ont pratiquement sinon aucune possibilité d'agir de la sorte.

## **Bibliographie**

Boex, Jamie et Serdar Yilmaz. 2010. "An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector." IDG Working Paper 2010-06. Washington: The Urban Institute.

Eaton, Kent, et Larry Schroeder. 2010. "Measuring Decentralization." Publié dans *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security*, sous la direction de Kent Eaton Connerley et Paul Smoke. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Fonds monétaire international. 2001. *Manuel de statistiques de finances publiques 2001*. Washington : FMI.

Litvack, Jennie, et Jessica Seddon (directeurs de publication). 1999. *Decentralization Briefing Notes*. Washington : Banque mondiale.

Secrétariat PEFA. 2008. *Modalités d'application du cadre de mesure de la performance du PEFA dans les administrations publiques infranationales (Avant-projet)*.

## **Annexe - Principaux termes et concepts : système de financement interadministrations publiques et gouvernance infranationale**

**Décentralisation administrative.** Transfert des pouvoirs administratifs et réglementaires et, parfois des agents de l'administration, des échelons supérieurs aux échelons inférieurs des systèmes politiques ou administratifs.

**Décentralisation (définition traditionnelle).** Transfert des pouvoirs et de la responsabilité des fonctions publiques de l'administration centrale à des organisations administratives auxiliaires ou quasi indépendantes ou au secteur privé.

**Décentralisation.** Habilitation de la population par le biais de l'habilitation des administrations locales ou du secteur public local.

**Déconcentration.** Conception de la décentralisation dans le cadre de laquelle le pouvoir de prise de décision et les ressources sont transférées des services administratifs et des représentants de l'État opérant à l'échelon central (ou à un échelon plus élevé que le niveau infranational considéré) à des services infranationaux et aux représentants opérant à ce niveau qui — bien qu'ils relèvent d'une juridiction infranationale — continuent de faire partie de la hiérarchie de l'administration nationale (de l'État fédéré).

**Délégation.** Processus consistant à transférer la responsabilité de la prestation de certains services de l'administration centrale à des organes des administrations locales qui ne sont pas totalement contrôlés par l'administration centrale mais qui doivent pleinement lui rendre compte de leurs actions.

**Dévolution.** Processus consistant à transférer les ressources et pouvoirs politiques, administratifs et budgétaires à des administrations locales élues opérant un échelon inférieur.

**Décentralisation budgétaire.** Transfert des responsabilités relatives aux dépenses et des pouvoirs de perception de recettes et/ou d'emprunt, ainsi que des ressources financières (par l'intermédiaire de transferts budgétaires interadministrations) des échelons supérieurs aux échelons inférieurs des systèmes politiques ou administratifs.

**Transferts budgétaires interadministrations.** Paiements financiers non obligatoires et non remboursables entre unités des administrations publiques ; ces transferts s'effectuent généralement (mais pas uniquement) d'une administration publique opérant à un échelon supérieur à une administration opérant à un échelon inférieur.

**Propre source de revenus.** Source de recettes publiques sur laquelle l'administration infranationale exerce un contrôle fonctionnel. Pour les économistes, cette définition décrit un impôt dont : a) le produit revient à l'administration locale, et b) le taux marginal est contrôlé par l'administration locale compétente, que ce soit par suite du pouvoir discrétionnaire dont elle jouit en ce domaine ou de directives émises à cette fin.

**Décentralisation politique.** Transfert des pouvoirs de prise de décision des échelons supérieurs des systèmes politiques à des organes élus à des échelons inférieurs.