



COOPÉRATION ALLEMANDE AU DÉVELOPPEMENT EN SOUTIEN DE DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Rapport d'évaluation

Résumé analytique

2025



DÉval

INSTITUT ALLEMAND
D'ÉVALUATION DE
LA COOPÉRATION
AU DÉVELOPPEMENT

MENTIONS LÉGALES

Auteurs / Autrices

Helge Roxin
Dr Christoph Dworschak
Haik B. Gregorian
Gabriel Odin

Responsable d'équipe

Helge Roxin

Responsable du département

Dr Stefan Leiderer

Conception, couverture et graphiques

Zlatka Dimitrova, DEval

Lectorat

Dr. Marcus Klein
<https://www.marcusklein.org/>

Translation

GST GlobalSprachTeam GmbH

Crédit photo

Page de couverture: Shutterstock, berni0004

Indication bibliographique

Roxin, H., C. Dworschak, H.B. Gregorian und G. Odin (2025), *Unterstützung von Dezentralisierungsmaßnahmen in Subsahara-Afrika durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Evaluation report, Institut allemand d'évaluation de la coopération au développement (DEval), Bonn.

© Institut allemand d'évaluation de la coopération au développement (DEval), 2025

ISBN 978-3-96126-251-9 (PDF)

Publié par

Institut allemand d'évaluation de la coopération au développement (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
D-53113 Bonn, Allemagne

Téléphone: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

L'Institut allemand d'évaluation de la coopération au développement (DEval) réalise, pour le compte du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), des analyses et des évaluations indépendantes et compréhensibles des mesures de la coopération allemande au développement.

Avec ses évaluations, l'institut contribue à améliorer les bases de décision pour une élaboration efficace des politiques et à accroître la transparence des résultats.

Le présent rapport est également disponible en téléchargement PDF sur le site web de la DEval à l'adresse suivante:
<https://www.deval.org/en/publications>

Une prise de position du BMZ est disponible sur:
<https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Contexte

La décentralisation des tâches publiques dans les pays du Sud demeure un sujet pertinent dans le domaine de la coopération au développement (CD) internationale. Il s'agit d'un transfert de pouvoirs, de responsabilités, de fonds et de compétences fiscales du niveau étatique central vers le niveau subétatique, fondé sur le principe de subsidiarité. Au cours des 30 dernières années, presque tous les États d'Afrique subsaharienne ont connu différents types de décentralisation. Un grand nombre d'entre eux ont bénéficié d'un soutien continu grâce aux mesures prises par la Coopération allemande au développement.

Au fil du temps, les mesures de décentralisation elles-mêmes ainsi que le soutien apporté par la Coopération allemande au développement en Afrique subsaharienne ont connu de nombreux changements et ont fait l'objet de priorités différentes. Celles-ci allaient de la rationalisation de la bureaucratie gouvernementale centrale dans le cadre des programmes d'ajustement structurel des années 1980 à la création de nouvelles instances et compétences infranationales dans le cadre des réformes gouvernementales menées pendant la vague de démocratisation des années 1990 et 2000.

Ces dernières années, on constate cependant une stagnation des progrès en matière de décentralisation dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Dans la plupart des États, le transfert de compétences vers des instances infranationales a été interrompu et certains pays affichent une tendance marquée à la recentralisation.

Les changements thématiques ont également entraîné une évolution des objectifs poursuivis par la Coopération allemande au développement au fil du temps, en encourageant la décentralisation en Afrique subsaharienne : de la lutte contre la pauvreté à des impulsions en faveur du développement du secteur privé, en passant par une participation accrue des citoyens. **La Coopération allemande au développement a continué de viser principalement la mise en place d'un État performant et efficace au niveau infranational, un État axé sur les services qui prend en compte les besoins de ses citoyens et qui est capable de donner des impulsions pour permettre un développement à la fois socioéconomique et démocratique.** Pour y parvenir, différentes mesures visant à renforcer la décentralisation administrative, fiscale et politique sont envisagées en fonction du contexte.

Au cours de la mise en œuvre, il est toutefois apparu que les acteurs de la coopération au développement et les gouvernements africains avaient une conception différente de la décentralisation. Il est vrai que les gouvernements centraux d'Afrique subsaharienne sont souvent favorables, officiellement, au transfert de compétences et de ressources financières aux entités infranationales. Dans le même temps, beaucoup d'entre eux cherchent à imposer leurs propres intérêts et à conserver leur pouvoir à travers les différents processus de décentralisation. C'est pourquoi les processus de décentralisation sont souvent soumis à des tensions : l'engagement clair des acteurs de la Coopération allemande au développement en faveur de la décentralisation politique et financière – et, par conséquent, d'un mandat plus étendu des entités infranationales – s'oppose à l'intérêt du gouvernement central à étendre son influence sur l'ensemble du territoire national.

Compte tenu de la durée et du volume toujours élevé des mesures de soutien apportées par la Coopération allemande au développement, il était important d'effectuer une première évaluation complète de ce domaine thématique. Jusqu'à présent, les mesures de décentralisation ont été étudiées presque exclusivement par le prisme des mesures individuelles et, avant tout, en relation avec d'autres thèmes (tels que la pauvreté ou les conflits). Aucune évaluation globale ne tient compte des changements contextuels parfois révolutionnaires survenus en Afrique subsaharienne au cours des dernières décennies. La présente évaluation vise à combler cette lacune en matière de données probantes.

Contrairement au suivi parfois incomplet des mesures de décentralisation réalisé par des organismes d'exécution gouvernementaux (OEG) au moyen d'évaluations, la littérature scientifique consacrée à ce domaine thématique est très complète et nuancée. Toutefois, l'accent est moins mis sur les mesures adoptées par la coopération au développement que sur les effets des processus de décentralisation déjà réalisés. Les résultats scientifiques montrent que la décentralisation a de nombreux effets mitigés, voire négatifs dans certains cas, ce qui remet en question l'hypothèse largement répandue selon laquelle la décentralisation apporterait une valeur ajoutée fondamentale. Cependant, les études menées sont souvent spécifiques à chaque pays et limitées à certains aspects particuliers, ce qui restreint leur validité et leur généralisation.

Objet, objectifs et finalité de l'évaluation

Compte tenu de l'absence de toute évaluation complète en matière de décentralisation à ce jour, le champ d'application de la présente évaluation est défini de manière large : il couvre la période allant des années 1990 à nos jours et s'étend géographiquement à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Sur le plan du contenu, l'évaluation porte sur un large éventail de mesures de décentralisation : des domaines clés en matière de soutien à la décentralisation, tels que le renforcement des capacités et le financement des entités infranationales, aux mesures de décentralisation sectorielles. Les limites de l'évaluation se situent principalement au niveau des mesures régionales et multilatérales, qui ne sont examinées que de manière superficielle, et d'une analyse moins détaillée de la période antérieure aux années 2000. L'évaluation tente néanmoins de retracer les grandes lignes des mesures de décentralisation. En raison du soutien important dont il bénéficie depuis longtemps, ce domaine thématique se prête particulièrement bien à l'étude des comportements d'apprentissage de la Coopération allemande au développement.

Compte tenu du contexte décrit ci-dessus, caractérisé par la longueur de la période prise en compte et la multitude de mesures de décentralisation mises en œuvre en Afrique, l'évaluation poursuit deux objectifs principaux :

- Premièrement, l'évaluation dresse le bilan de l'efficacité des mesures de soutien apportées par la Coopération allemande au développement en faveur de la décentralisation dans les pays partenaires africains.** Les lacunes existantes doivent être comblées et les potentiels d'amélioration identifiés grâce à une analyse systématique et une évaluation approfondie de l'engagement de l'Allemagne en faveur de la décentralisation. Cela doit notamment être effectué en évaluant la pertinence, la cohérence, l'efficacité, la durabilité et l'impact des mesures de soutien en faveur de la décentralisation mises en place par l'Allemagne.
- Deuxièmement, l'évaluation doit contribuer à identifier les potentiels d'amélioration de la Coopération allemande au développement en matière de capacité d'apprentissage à partir des résultats obtenus en matière d'efficacité et des expériences acquises dans le domaine de la décentralisation.** Les changements politiques (en matière de développement) décrits dans les pays africains soulèvent la question de savoir dans quelle mesure la Coopération allemande au développement en tient compte et dans quelle mesure elle a adapté son approche de décentralisation en conséquence. Les moments et les phases propices à d'éventuels changements ont été identifiés et des preuves justifiant d'éventuelles adaptations des stratégies et du portefeuille du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) et des organismes d'exécution gouvernementaux mandatés par celui-ci ont été rassemblées et analysées.

Ces deux composantes de l'évaluation doivent contribuer à ce que le BMZ poursuive le développement stratégique de ce domaine thématique et, par conséquent, à ce que les deux organismes publics chargés de la mise en œuvre, à savoir l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ) et l'Établissement de crédit pour la reconstruction (KfW), en améliorent la mise en œuvre. Le destinataire du développement stratégique est le BMZ, depuis la direction jusqu'au service G12 chargé des questions fondamentales de gouvernance en passant par le service 210 chargé de la coordination de la coopération opérationnelle avec l'Afrique.

Questions de l'évaluation

L'évaluation porte sur deux questions primordiales : 1. Dans quelle mesure le soutien apporté par la Coopération bilatérale allemande au développement aux efforts de décentralisation des États africains est-il (ou a-t-il été) efficace ? Cette question est examinée selon les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (OCDE, 2021). 2. Dans quelle mesure la Coopération allemande au développement s'est-elle révélée être un « système d'apprentissage » et a-t-elle pris en compte les facteurs contextuels et les changements pertinents ? Il en résulte les questions d'évaluation (QE) suivantes :

Dans quelle mesure le soutien apporté par la Coopération bilatérale allemande au développement aux efforts de décentralisation des États africains est-il (ou a-t-il été) efficace ?

Question de l'évaluation 1: Dans quelle mesure le soutien apporté par la Coopération bilatérale allemande au développement aux efforts de décentralisation des États africains est-il pertinent ? (**pertinence**)

Question de l'évaluation 2: Dans quelle mesure le soutien apporté par la Coopération bilatérale allemande au développement dans le cadre des efforts de décentralisation menés dans les pays africains à différents moments est-il cohérent en interne ? (**cohérence interne**)

Question de l'évaluation 3: Dans quelle mesure le soutien apporté par la Coopération bilatérale allemande au développement dans le cadre des efforts de décentralisation menés dans les pays africains est-il coordonné (sur le plan conceptuel et opérationnel) avec d'autres organismes donateurs au sein des États partenaires ? (**cohérence externe**)

Question de l'évaluation 4: Dans quelle mesure l'aide apportée par la Coopération allemande au développement permet-elle de soutenir efficacement les efforts de décentralisation des pays partenaires ? (**efficacité et impact**)¹

Question de l'évaluation 5: Dans quelle mesure les effets de l'aide apportée par la Coopération allemande au développement sont-ils pérennes ? (**durabilité**)

Question de l'évaluation 6: Quels facteurs influencent l'efficacité de certains types de projets et quels ensembles de domaines et de mécanismes d'action s'avèrent efficaces ? (**efficacité**)

La Coopération allemande au développement en tant que « système d'apprentissage »

Question de l'évaluation 7: Dans quelle mesure la Coopération allemande au développement s'est-elle révélée être un « système d'apprentissage » et a-t-elle tenu compte des facteurs contextuels et des changements pertinents ?

Conception et méthodes d'évaluation

Une approche théorique a été choisie pour l'évaluation. D'une part, une logique d'impact générique a été élaborée concernant les nombreuses mesures de décentralisation à partir de documents stratégiques, d'entretiens avec des experts, d'ateliers avec des membres du groupe de référence et d'une analyse du portefeuille de la Coopération allemande au développement. D'autre part, les changements politiques (en matière de développement) qui ont pu influencer la nature des mesures de décentralisation ont été retracés au fil du temps.

L'évaluation utilise essentiellement quatre méthodes d'analyse pour répondre aux questions d'évaluation :

1. Une analyse du portefeuille de la Coopération allemande au développement, visant à saisir et à délimiter l'objet. Cela est particulièrement important en raison de l'hétérogénéité du domaine thématique, car le portefeuille de la coopération au développement ne définit pas clairement le domaine concerné.
2. Une synthèse de la littérature scientifique mondiale sur le sujet, assistée par l'intelligence artificielle (IA) et complétée par une analyse approfondie de la littérature. Ces deux éléments ont pour objet de vérifier si la théorie du changement (TdC) est valable sur le plan empirique et de repérer les lacunes en matière de connaissances.
3. Une synthèse (assistée par IA) des évaluations publiées par les organismes d'exécution gouvernementaux sur les mesures de décentralisation en Afrique subsaharienne.
4. Cinq études de cas approfondies menées au Burkina Faso, au Ghana, au Mozambique, en Zambie et au Sénégal. Celles-ci ont pour objet de vérifier, en se fondant sur la théorie, la validité conceptuelle de la logique d'impact reconstituée et d'identifier de nouvelles hypothèses d'impact.

¹ La quatrième question d'évaluation regroupe les deux critères du CAD de l'OCDE, à savoir l'efficacité et l'impact. Compte tenu du grand nombre d'objectifs du projet, il n'a été possible de définir des questions pertinentes en matière d'efficacité qu'après avoir mené les premières études empiriques. En outre, on peut supposer que des ensembles d'effets et de mécanismes d'action, considérés comme un tout, justifient l'efficacité, et non pas des résultats individuels.

En combinant ces approches, il est possible non seulement d'obtenir une triangulation des preuves à partir de différentes sources de données, mais également d'utiliser des méthodes quantitatives et qualitatives de manière complémentaire.

Résultats

1) Dans quelle mesure le soutien apporté par la Coopération bilatérale allemande au développement aux efforts de décentralisation des États africains est-il (ou a-t-il été) efficace ?

Pertinence

Les mesures de soutien apportées par l'Allemagne en faveur de la décentralisation s'orientent fondamentalement sur les stratégies formelles et les besoins des partenaires et s'inscrivent dans un domaine pertinent pour la politique de développement. Dans le même temps, en raison de leur orientation fondamentale en faveur d'une décentralisation plus poussée, elles passent souvent à côté de la vision des gouvernements partenaires, qui prévoient principalement une déconcentration de l'État accompagnée de transferts de compétences et financiers minimes au niveau local. En conclusion, les mesures peuvent donc être considérées comme pertinentes dans leur grande majorité. En principe, les mesures visent les domaines de réforme pertinents pour la politique de développement des pays partenaires, bien que les preuves scientifiques démontrant que la décentralisation contribue intrinsèquement au développement socioéconomique ou au renforcement des structures démocratiques soient mitigées. De plus, sur le plan formel, les mesures sont presque entièrement alignées sur les stratégies, les priorités et les besoins des pays partenaires. Souvent, les objectifs du projet présentent notamment un intérêt manifeste pour les pays partenaires et sont fortement appréciés. Toutefois, sur le plan matériel, le fait que les autorités gouvernementales centrales ne manifestent souvent aucun intérêt politique pour le transfert de pouvoirs et de ressources empêche de mettre en place des conditions politiques et législatives indispensables à la mise en œuvre de mesures pertinentes dans un domaine fondamental pour la politique de développement. L'analyse de la littérature scientifique dans ce domaine thématique montre que ces tensions limitent

non seulement l'impact de la Coopération allemande au développement, mais également celui d'autres pays coopérants.

Le conflit d'intérêts entre les représentants de la Coopération allemande au développement et les gouvernements partenaires en matière d'objectifs politiques prioritaires n'a pas disparu au fil du temps et est devenu de plus en plus visible après la réalisation des premiers objectifs intermédiaires depuis la fin des années 2000 : dans presque tous les États, les processus de décentralisation soutenus par la Coopération allemande au développement ont d'abord abouti à une déconcentration administrative, puis à des délégations de mandats politiques et à des transferts de fonds mineurs. Cependant, alors que la Coopération allemande au développement s'en tient généralement à des éléments de décentralisation politique plus poussée, une évolution dans ce sens semble impossible dans la plupart des pays. Jusqu'à présent, la partie allemande n'a pas trouvé de solution stratégique à cette tension caractéristique, mais difficile à résoudre. Les réponses à l'absence de disposition à la décentralisation politique – par exemple sous la forme d'un retrait au niveau infranational – s'observent souvent au niveau des projets, rarement au niveau des pays et jamais au niveau stratégique supérieur.

Cohérence

Le soutien apporté par l'Allemagne aux mesures de décentralisation est globalement cohérent tant sur le plan interne qu'externe. Les mesures sont largement complémentaires, mises en œuvre selon une répartition des tâches et adaptées aux contextes spécifiques de chaque pays. La cohérence interne est assurée avant tout au niveau des projets. L'absence d'une stratégie programmatique globale dans ce domaine thématique réduit en partie la cohérence et a également été prise en compte dans le cadre de l'évaluation de la pertinence. Le portefeuille de la Coopération allemande au développement ne présente aucun conflit d'objectifs avec d'autres secteurs : des concertations ont généralement lieu et des synergies sont exploitées de manière ponctuelle, en particulier dans les régions prioritaires et les communes pilotes. Sur le plan externe, depuis le départ de certains partenaires et à la suite de la baisse de l'aide budgétaire accordée, la cohérence avec les autres donateurs n'atteint plus les niveaux élevés enregistrés entre-temps. Cependant, l'Allemagne continue de jouer un rôle de premier plan, très apprécié, dans ce domaine au sein de la communauté internationale des donateurs.

Efficacité et impact

Les mesures de soutien de l'Allemagne en faveur de la décentralisation sont, pour la plupart, efficaces en ce qui concerne les effets circonscrits au niveau local. On peut notamment constater des effets à des degrés divers quant à l'amélioration des ressources dont disposent les collectivités territoriales, l'augmentation de la participation politique au niveau local, l'introduction de processus de planification participatifs, la responsabilité et l'amélioration de la fourniture de services au niveau infranational. Les mesures prises dans ce domaine constituent depuis longtemps le cœur des mesures de soutien allemandes.

Dans le domaine thématique de la décentralisation, il est particulièrement important d'atteindre les seuils fixés dans certains domaines d'action afin de garantir l'efficacité dans d'autres domaines (ensembles de résultats). Par exemple, la responsabilité des entités infranationales ne s'accroît de manière significative que si celles-ci disposent également de ressources financières suffisantes et de capacités humaines adéquates.

L'analyse des effets plus agrégés révèle un tableau hétérogène. On constate ainsi parfois une amélioration de la performance des collectivités territoriales infranationales et une amélioration de l'offre de services, mais celles-ci ont rarement un impact à grande échelle et sont difficilement vérifiables à long terme. D'autres effets très agrégés de la TdC, tels qu'une plus grande autonomie dans les décisions locales ou une participation politique accrue, ont souvent été observés au cours des premières années de soutien, mais ils ont ensuite stagné, voire reculé dans certains cas.

Les contributions aux impacts généraux en matière de politique de développement (impact) ne peuvent être démontrées que rarement. Bien que certains éléments, tels que l'introduction de fonds basés sur la performance, aient pu contribuer au développement socioéconomique de nombreux pays, cette contribution est toutefois difficile à mesurer. À quelques exceptions près, les mesures de soutien à la décentralisation n'ont ni réduit les conflits de manière avérée, ni créé un cadre juridique plus propice à la décentralisation. Il est rarement possible de démontrer que ces projets contribuent significativement au développement économique et social des

pays concernés ou à leur démocratisation. Plusieurs études de cas montrent que les processus de décentralisation ont parfois même été utilisés pour réduire la participation politique des entités infranationales au profit d'un contrôle accru du gouvernement central (tendances à la recentralisation au Ghana, au Mozambique et, plus récemment, au Burkina Faso). Une contribution potentielle au développement économique par le biais de fonds basés sur la performance, distribués à des entités infranationales, est tout à fait plausible, mais elle ne peut être ni mesurée ni attribuée avec précision en raison d'une multitude de variables interagissant entre elles.

Durabilité

Les effets des mesures de soutien de l'Allemagne en faveur de la décentralisation ne sont guère durables. Au fil du temps, les contributions allemandes ne parviennent à ancrer la décentralisation dans les institutions et les législations que de façon limitée. Il est toutefois possible de démontrer en partie que les mesures de soutien apportées par l'Allemagne ont contribué à améliorer la situation initiale en ce qui concerne les capacités et les ressources des collectivités territoriales infranationales. Dans l'ensemble, la pérennité des mesures est fortement limitée, principalement parce que les initiatives et les impulsions lancées au niveau central pour doter les collectivités locales des ressources nécessaires font largement défaut, tout comme le cadre juridique et institutionnel nécessaire à une décentralisation complète.

Un cadre législatif régissant les clés de financement des transferts financiers a pu être mis en place avec succès dans presque tous les pays bénéficiaires, mais les paiements réellement effectués ne permettent généralement pas de doter les entités infranationales de ressources suffisantes pour accomplir les tâches qui leur sont confiées. Dans certains cas, le suivi continu des processus législatifs et des stratégies de décentralisation a également permis de contribuer à la mise en place d'un cadre juridique plus favorable à la décentralisation. Dans l'ensemble, la plupart des pays continuent toutefois de souffrir d'un manque d'ancrage institutionnel adéquat, notamment en matière de décentralisation politique.

Bien que le renforcement des capacités soit souvent couronné de succès dans les régions pilotes bénéficiant d'un soutien durable,

la mise en place de structures autonomes échoue régulièrement. Les institutions destinées spécialement à renforcer les capacités des employés municipaux continuent généralement de dépendre d'un financement externe. Les mesures visant à améliorer les ressources propres des collectivités territoriales infranationales sont parfois efficaces, mais elles ne sont pas pérennes à grande échelle. On constate avant tout des succès au niveau local en ce qui concerne l'introduction et l'adoption de processus, de manuels ou de logiciels informatiques.

Effcience

En raison de la complexité de l'objet de l'évaluation et de la grande hétérogénéité des résultats obtenus, il n'est pas possible de procéder à une évaluation pertinente de l'effcience du portefeuille identifié dans son ensemble. Par conséquent, en ce qui concerne l'effcience des mesures de la Coopération allemande au développement, visant à encourager la décentralisation, les sources d'ineffcience ou les possibilités d'amélioration de l'effcience ne peuvent être identifiées qu'à un niveau global. Cela concerne d'une part les possibilités d'amélioration en matière d'apprentissage à l'échelle du système, un apprentissage basé sur les nombreuses années d'expérience dans la promotion de la décentralisation. D'autre part, il convient de tenir compte de la bilatéralisation de la Coopération allemande au développement observée au cours de la période d'évaluation dans un domaine thématique où elle n'agit plus qu'avec quelques partenaires de coopération.

2) La Coopération allemande au développement en tant que « système d'apprentissage »

Dans l'ensemble, les objectifs des mesures allemandes favorisant la décentralisation ont été adaptés aux grands changements survenus dans la politique de développement. Dans un premier temps (depuis la vague de démocratisation des années 1990), l'accent a été mis sur la mise en place d'institutions publiques subsidiaires efficaces qui devaient répondre à des critères de bonne gouvernance et de participation locale. Avec les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés au début des années 2000, les mesures de décentralisation ont été davantage axées sur la lutte contre la pauvreté et les groupes de population vulnérables. Le débat sur l'efficacité et

l'agenda Paris-Accra-Busan (2005 – 2011) ont mis davantage l'accent sur l'appropriation par les pays partenaires. De ce fait, la décentralisation a souvent été mise en œuvre au niveau des *cadres d'évaluation de la performance (Performance Assessment Frameworks)* de l'appui budgétaire général et en tant que thème de *gouvernance* des réformes convenues d'un commun accord. Cette inscription dans le cadre d'un dialogue politique entre les partenaires au développement et les pays partenaires a pris fin dans les années 2010, avec la disparition des aides budgétaires. Une rupture est à noter depuis lors. D'une part, de nombreux partenaires de développement ont choisi de ne plus s'occuper du domaine thématique de la décentralisation et les dialogues à caractère multinational n'ont pas pu être remplacés. D'autre part, les développements récents indiquent une influence accrue des régimes autoritaires et un recul des gouvernements démocratiques. Cela érode deux piliers fondamentaux de l'engagement en faveur de la décentralisation : l'approche multilatérale coordonnée et l'orientation fondamentale des gouvernements africains vers le renforcement des institutions et des règles de jeu démocratiques. Jusqu'à présent, la coopération (allemande) au développement n'a apporté aucune réponse stratégique à ces deux questions dans ce domaine thématique.

Les adaptations dues à des changements dans le contexte national interviennent principalement au niveau des différents projets. Toutefois, aucune stratégie nationale à long terme ni aucune stratégie globale n'ont été élaborées dans ce domaine. Dans tous les pays étudiés, les expériences en matière de déploiement ont révélé des interventions parfois massives de la part des différents gouvernements centraux. Cela concernait tous les niveaux (macro, méso et micro) des mesures de soutien (niveaux national, régional et local) : depuis le retrait des engagements destinés à créer un cadre juridique et financier favorable à la décentralisation jusqu'à la reprise en main inopportune de certains éléments de projets, en passant par la modification unilatérale des critères de versement des fonds. Une tendance se dégage dans la manière dont ces revers ont été gérés lors de la mise en œuvre : il est rare qu'ils aient donné lieu à un dialogue politique à un niveau supérieur, sauf lorsque des problèmes sont survenus aux niveaux méso ou micro de la mise en œuvre. En règle générale, une désillusion persistante à l'égard du gouvernement central concerné, liée à des projets spécifiques, a conduit à concentrer les mesures

sur le soutien aux entités infranationales pendant une certaine période. Aucune réflexion concernant les attentes et les approches de part et d'autre n'a eu lieu.

Les stratégies du BMZ portant sur ce domaine thématique n'utilisent (pour l'instant) les données internes et externes que dans une mesure limitée. D'une part, les grands changements mentionnés ci-dessus en matière de politique de développement reposent en partie sur des preuves scientifiques, comme le montre clairement l'exemple du débat des années 2000 sur l'efficacité et l'utilisation de nouveaux mécanismes de transfert financier qui y est associée. Par conséquent, par le biais des adaptations dans ce domaine thématique, il est possible de déduire indirectement que la Coopération allemande au développement utilise ces données probantes. Depuis la fin des années 2000, on constate toutefois un manque d'analyse thématique des données disponibles, ce qui se traduit notamment par l'absence d'une stratégie thématique régionale ou mondiale ou d'un concept comparable au niveau du BMZ.

De plus, les expériences acquises au cours de ces deux dernières décennies en matière de mise en œuvre n'ont pas été suffisamment exploitées. Depuis lors, ce domaine thématique n'est plus traité comme un secteur à part entière, ce qui a entraîné l'absence quasi totale de l'accompagnement habituel assuré par les organisations gouvernementales dans le cadre de projets sectoriels. Un tel accompagnement conceptuel n'existe que dans le cadre du projet sectoriel *Gouvernance* (GIZ) et du centre de compétences *Gouvernance* (KfW). En outre, les mesures de décentralisation sont globalement « sous-évaluées » au niveau des projets, et il n'est pas (plus) envisageable d'extrapoler les données spécifiques à un projet pour cette période. Les formats d'apprentissage permettant d'échanger les preuves recueillies, par exemple au niveau des services du ministère et entre les régions, ont été supprimés.

Conclusions

Motivée par la vague de démocratisation qui a déferlé sur l'Afrique, la Coopération allemande au développement s'efforce depuis les années 1990 de contribuer à une décentralisation globale dans les pays africains partenaires. Alors que la Coopération allemande au développement concernait les trois

dimensions de la décentralisation – administrative, fiscale et politique –, la plupart des gouvernements partenaires visaient principalement une décentralisation administrative. La question du transfert des mandats politiques aux collectivités territoriales infranationales et de l'octroi de ressources financières adéquates à celles-ci est restée en suspens dans un premier temps. Cette phase se caractérise néanmoins par un grand dynamisme, la plupart des pays partenaires africains s'inspirant des modèles de réussite des démocraties occidentales.

Cependant, il est rapidement apparu, au cours de la mise en œuvre de mesures concrètes de décentralisation, que les États centraux dominants, héritiers de l'époque coloniale, avaient certes pris des mesures pour créer un cadre propice à la décentralisation sur le plan formel, mais qu'ils cherchaient en même temps à éviter de perdre le contrôle des administrations, des mandats et des finances au niveau infranational. Ainsi, dans les années 2000, les résistances politiques et le manque de moyens financiers des collectivités territoriales ont conduit la Coopération allemande au développement à s'en tenir principalement à des réformes stratégiques du droit de l'organisation de l'État et à se concentrer sur l'aide aux transferts financiers vers le niveau infranational ainsi que sur le renforcement des ressources propres.

Depuis lors, il manque un cadre d'orientation stratégique et conceptuel dans le domaine de la décentralisation. Depuis deux décennies, l'apprentissage systématique et stratégique au-delà des pays et des projets individuels est insuffisant. Un grand nombre des adaptations apportées au sein des différents projets ont certes été réalisées avec soin et en tenant compte du contexte, mais elles révèlent également que les défis persistants liés à la mise en œuvre n'ont pas permis de remettre en question les prémisses et les mesures d'action fondamentales. Au lieu de cela, les projets subséquents tiennent souvent compte des blocages des gouvernements partenaires au niveau national dans la mesure où l'engagement se concentre sur le niveau local.

L'appropriation politique des réformes de décentralisation en matière d'organisation de l'État par les gouvernements centraux en Afrique subsaharienne est une condition préalable importante à un soutien efficace, mais celle-ci est rarement suffisante. Outre le non-respect des mesures politiques

relatives à la décentralisation, que l'on observe au fil du temps dans tous les pays étudiés (par exemple l'absence d'élections au niveau infranational ou l'absence d'ancrage juridique des mesures de décentralisation), les gouvernements centraux ont parfois exercé une influence politique manifeste sur la mise en œuvre des mesures mises en place par la coopération au développement. De telles résistances et régressions sont certes prévisibles lorsque des réformes globales des systèmes gouvernementaux et administratifs sont mises en œuvre, comme le prévoyait déjà le concept de décentralisation du BMZ de 2002 (BMZ, 2002). Cependant, le fait de se concentrer sur ces défis au niveau des projets a empêché toute approche stratégique.

Dans le même temps, les évolutions observées ces dernières années sur la scène internationale compliquent la tâche de la Coopération allemande au développement qui consiste à donner les impulsions politiques nécessaires dans ce domaine. Premièrement, les systèmes autocratiques tels que la Chine ont gagné en importance en tant que partenaires de développement dans le contexte de l'Afrique subsaharienne. La Chine elle-même est un exemple de la manière dont une décentralisation fiscale et administrative complète peut aller de pair avec une stabilité autoritaire, tant que le pouvoir central conserve le contrôle des postes clés. Ainsi, bien que la décentralisation puisse favoriser le développement économique, elle peut également contribuer, du moins temporairement, à renforcer le contrôle autoritaire à tous les niveaux. En raison du blocage des processus de décentralisation basés sur le modèle occidental dans de nombreux endroits, ces options alternatives de mise en œuvre suscitent l'intérêt de nombreuses élites africaines. Deuxièmement, l'importance géopolitique croissante des États africains a renforcé l'image que les gouvernements centraux ont d'eux-mêmes en tant que partenaires de la coopération bilatérale au développement. Troisièmement, la relation de coopération est marquée par un accent accru sur l'idée de partenariat dans le cadre des débats sur l'efficacité de la coopération au développement et, plus tard, des discours postcoloniaux.

Dans ce contexte, le dialogue politique entre les partenaires de développement est également plus difficile et la promotion d'un dialogue entre les différentes forces sociales visant à encourager une profonde

transformation des institutions, jugée nécessaire par la Coopération allemande au développement, est limitée.

L'évaluation montre toutefois également que des transferts de compétences et de mandats ont été effectués par phases et de manière isolée. En outre, on observe parfois des augmentations significatives des ressources au niveau infranational, ainsi qu'un élargissement des compétences. Cependant, malgré les mesures de soutien globales mises en place par la Coopération allemande au développement, les gouvernements partenaires n'ont pas pu transformer ces opportunités d'intérêt politique en un capital politique. Pour cela, il serait nécessaire – outre une flexibilité accrue et une capacité d'action plus rapide – de disposer d'un cadre d'orientation stratégique permettant de classer et d'exploiter ces opportunités.

Tout cadre d'orientation stratégique doit comporter une différenciation selon les types de pays et les évaluations de la situation en matière de décentralisation, en tenant compte de la coopération existante. L'ancien domaine d'action « *Bonne gouvernance* » du BMZ comportait déjà différents niveaux de *gouvernance* au sein des pays partenaires et la coopération était orientée en conséquence. La décentralisation n'a fait l'objet d'aucune catégorisation comparable. Ainsi, les systèmes autoritaires, qui ne laissent manifestement qu'une marge très limitée aux réformes dans ce domaine, bénéficient d'un soutien sous forme de mesures de décentralisation comparable à celui dont bénéficient les systèmes plus démocratiques, dans lesquels des réformes étendues se profilent. Concrètement, cela signifie que les gouvernements disposés à effectuer des réformes en matière de décentralisation sont traités de la même manière que ceux qui ne le sont pas. Cela n'incite guère à mettre en place des réformes.

La Coopération allemande au développement a procédé régulièrement à des ajustements justifiables en fonction des pays et des projets, qui ont souvent permis d'atteindre au moins les objectifs fixés au niveau local. Dans un contexte marqué par des tendances croissantes à l'autocratisation et la fragilité qui en découle dans de nombreux pays africains, cette approche persistera, mais elle sera plus que jamais insuffisante pour façonner ce domaine thématique. Les ajustements généraux dans ce domaine thématique ont généralement été réalisés en fonction des nouvelles priorités fixées par

la coopération au développement, la décentralisation, un champ thématique mis en œuvre depuis de nombreuses années, ayant été largement intégrée aux nouvelles priorités sans réflexion approfondie sur les effets obtenus.

L'absence d'orientation vers l'impact à un niveau supérieur a entraîné un flou croissant dans le portefeuille de décentralisation. Le champ d'action a ainsi été élargi de manière continue, comme le montre également la logique de cette évaluation en matière d'impact. Ainsi, différents types de mesures, telles que celles visant à améliorer le cadre législatif, peuvent être considérées comme relevant de la décentralisation, tout comme celle visant à fournir des services de base dans des contextes fragiles. En outre, compte tenu des liens avec le développement sectoriel au niveau infranational (décentralisation dans les secteurs de

l'eau, de l'éducation, etc.), plus de la moitié du portefeuille allemand pourrait être concerné par la décentralisation.

Ces dernières années, les mesures de soutien allemandes se sont principalement concentrées sur les effets dans les domaines social et économique, tandis que le lien avec le renforcement de la démocratie s'est affaibli au fil du temps. Cet ajustement n'est certes pas stratégique, mais il reflète le caractère centralisé des pays partenaires et le recul des règles de jeu démocratiques sur le continent observé ces dernières années. Dans ce contexte, il convient de se poser la question stratégique suivante : dans quelle mesure les éléments visant à renforcer la démocratie et, de plus en plus, à la protéger dans le cadre de la promotion de la séparation verticale des pouvoirs, doivent-ils demeurer un pilier du soutien allemand en faveur des processus de décentralisation ?

Recommandations

Recommandation 1: Le BMZ devrait traiter le domaine thématique de la décentralisation d'un point de vue conceptuel et stratégique, en se basant sur la présente évaluation, par exemple dans le cadre d'une stratégie thématique, et orienter le portefeuille existant en conséquence. La nouvelle conception devrait opérer une distinction entre pays fondée sur des évaluations de la gouvernance et les expériences de coopération passées dans le domaine thématique concerné. Cette différenciation permet de hiérarchiser les pays partenaires tout en garantissant une certaine souplesse dans la mise en œuvre concrète. À partir de la présente évaluation, il serait possible d'opérer une distinction sur la base suivante entre:

- a. Les pays qui considèrent la décentralisation comme un projet de réforme global et qui continuent de mener un programme de réforme transparent et commun en tant que partenaires partageant les mêmes valeurs. Ces pays doivent bénéficier d'un soutien important.
- b. Les pays qui disposent d'un système centralisé et qui sont peu enclins à la décentralisation politique. Il convient de rechercher davantage le dialogue politique dans ces pays. Il est nécessaire, en outre, d'identifier et de promouvoir les poches d'efficacité (*pockets of effectiveness*)
- c. Les pays appartenant à la catégorie b., mais qui présentent également des tendances autocratiques et qui, le plus souvent, n'ont pas respecté les accords conclus dans ce domaine thématique. Afin de protéger la démocratie, on peut continuer à soutenir les processus de décentralisation si cela peut contribuer de manière plausible à renforcer la séparation verticale des pouvoirs. La coopération avec les acteurs du changement (*agents of change*) et l'identification et la promotion des espaces civiques (*civic spaces*) jouent ici un rôle important.
- d. Les pays présentant une grande fragilité et dotés d'une faible gouvernance étatique, dans lesquels il est primordial de fournir des services et des biens de base dans les zones rurales afin de garantir la stabilisation et la résilience socioéconomique. Plus on travaille de manière indépendante du gouvernement dans de tels contextes, plus il est nécessaire de veiller à ce que ces solutions ne soient que temporaires dans le cadre des mesures de décentralisation.

Dans tous les pays appartenant aux catégories b. à d., il est possible d'envisager, outre une adaptation de la forme, un arrêt de la coopération si l'efficacité actuelle et future est trop faible.

Recommandation 2: Les organismes d'exécution gouvernementaux et le BMZ devraient évaluer régulièrement l'efficacité de leurs mesures dans ce domaine thématique en tant que base de la coopération afin de renforcer la gestion fondée sur des données probantes. À cet égard, l'efficacité dans ce domaine thématique devrait être évaluée régulièrement en se basant sur des logiques d'impact adaptées et en tenant compte des analyses du contexte politique et socioéconomique. Outre l'enregistrement systématique et lié au projet des impacts, il est également nécessaire dans ce contexte d'agrèger les résultats afin de pouvoir saisir les évolutions au niveau transnational et de permettre ainsi une gestion globale fondée sur des données probantes.

Recommandation 3: Le BMZ et les organismes d'exécution gouvernementaux devraient mettre en place des formats d'apprentissage visant à la fois les implications concrètes de la mise en œuvre et le développement du domaine thématique au-delà des projets individuels. À cet égard, les résultats en matière d'efficacité et les expériences de mise en œuvre issues de la coopération de longue date devraient être régulièrement compilés. Cela nécessite que le BMZ prenne des mesures en matière de pilotage, mais aussi que la GIZ et la KfW apportent leur expertise de manière plus proactive dans ce domaine.

Recommandation 4: Le BMZ devrait essayer d'inciter la communauté des donateurs à s'engager davantage dans ce domaine thématique. Les incitations externes en faveur de réformes institutionnelles profondes dans les pays partenaires ne peuvent aboutir que si elles sont soutenues par plusieurs donateurs. Il convient de préférence d'examiner activement dans quelle mesure le soutien à la décentralisation peut être envisagé dans le cadre des approches *Team Europe*, par exemple en les associant à des mesures relatives à l'*État de droit* et à la *bonne gouvernance*, afin d'accroître l'effet de levier politique.

Recommandation 5: Le BMZ devrait privilégier les projets phares encourageant la décentralisation et concernant plusieurs domaines d'action afin de tenir compte de l'interdépendance des impacts dans ce domaine, lorsque cela est pertinent dans le contexte national (voir recommandation 1). Ces projets phares devraient notamment chercher à établir des liens avec d'autres projets connexes (de la coopération allemande et internationale au développement). Les expériences acquises lors de la mise en œuvre de ces projets devraient être exploitées au-delà du contexte national afin de contribuer au développement de théories spécifiques au pays sur le changement et le domaine thématique.

Institut allemand d'évaluation
de la coopération au développement (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
D-53113 Bonn, Allemagne

Téléphone: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org



DEval

INSTITUT ALLEMAND
D'ÉVALUATION DE
LA COOPÉRATION
AU DÉVELOPPEMENT
