

La REVUE CEDRES-ETUDES « séries économiques » publie, semestriellement, en français et en anglais après évaluation, les résultats de différents travaux de recherche sous forme d'articles en économie appliquée proposés par des auteurs appartenant ou non au CEDRES.

Avant toute soumission d'articles à la REVUE CEDRES-ETUDES, les auteurs sont invités à prendre connaissance des « recommandations aux auteurs » (téléchargeable sur www.cedres.bf).

Les articles de cette revue sont publiés sous la responsabilité de la direction du CEDRES. Toutefois, les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs.

En règle générale, le choix définitif des articles publiables dans la REVUE CEDRES-ETUDES est approuvé par le CEDRES après des commentaires favorables d'au moins deux (sur trois en générale) instructeurs et approbation du Comité Scientifique.

La plupart des numéros précédents (65 numéros) sont disponibles en version électronique sur le site web du CEDRES www.cedres.bf

La REVUE CEDRES-ETUDES est disponible au siège du CEDRES à l'Université de Ouaga II et dans toutes les grandes librairies du Burkina Faso et aussi à travers le site web : www.cedres.bf

DIRECTEUR DE PUBLICATION

Pr Idrissa M. OUEDRAOGO, Université Ouaga II

COMITE EDITORIAL

Pr Pam ZAHONOGO, UO2 Editeur en Chef

Pr Noel THIOMBIANO, Université Ouaga II

Pr Denis ACCLASATO, Université d'Abomey Calavi

Pr Akoété AGBODJI, Université de Lomé

Pr Chérif Sidy KANE, Université Cheikh Anta Diop

Pr Eugénie MAIGA Université Norbert Zongo Burkina Faso

Pr Mathias Marie Adrien NDINGA, Université Marien N'Gouabi

Pr Omer COMBARY, Université Ouaga II

Pr Abdoulaye SECK, Université Cheikh Anta Diop

Pr Charlemagne IGUE, Université d'Abomey Calavi

SECRETARIAT D'EDITION

Dr Samuel Tambi KABORE, UO2

Dr Théodore Jean Oscar KABORE, UO2

Dr Jean Pierre SAWADOGO, UO2

Dr Kassoum ZERBO, Université Ouaga II

COMITE SCIENTIFIQUE DE LA REVUE

Pr Abdoulaye DIAGNE, UCAD (Sénégal)

Pr Adama DIAW, Université Gaston Berger de Saint Louis

Pr Gilbert Marie Aké N'GBO Université Félix Houphouët Boigny (Côte d'Ivoire)

Pr Albert ONDO OSSA, Université Omar Bongo (Gabon)

Pr Mama OUATTARA, Université Université Félix Houphouët Boigny (Côte d'Ivoire)

Pr Idrissa OUEDRAOGO, Université Ouaga II

Pr Kimséyinga SAVADOGO, Université Ouaga II

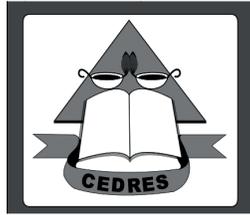
Pr Gnderman SIRPE, Université Ouaga II

Pr Nasser Ary TANIMOUNE, Université d'Ottawa (Canada)

Pr Gervasio SEMEDO, Université de Tours

Pr Pam ZAHONOGO, Université Ouaga II

Centre d'Etudes, de Documentation et de Recherche Economiques et Sociales (CEDRES)



www.cedres.bf

REVUE CEDRES-ETUDES

Revue Economique et Sociale Africaine

REVUE CEDRES-ETUDES N°66

Séries économie

2^{ie} Semestre 2018

Incidences de la décentralisation sur les disparités départementales des conditions de vie au Congo

Jean Marie KOUAKO

Enseignant - Chercheur, Université Marien Ngouabi rectorat faculté des sciences économiques, laboratoire de recherches et d'études économiques et sociales.

Incidences de la décentralisation sur les disparités départementales des conditions de vie au Congo

Jean Marie KOUAKO

Résumé

L'objet de ce papier est de vérifier l'incidence de la décentralisation sur les disparités sociales au Congo par l'analyse descriptive de données multidimensionnelle plus précisément l'analyse factorielle des correspondances qui nous a permis d'analyser l'échantillon de dix (10) départements à l'exception des deux grandes villes du pays (Brazzaville et Pointe-Noire).

Les résultats de cette étude montrent une opposition entre deux groupes de départements. Le premier groupe constitue des départements qui sont déjà mieux dotés en santé, en éducation et en adduction d'eau courante et qui continuent d'orienter leurs efforts d'investissements dans l'offre de ces services de base. A contrario, le deuxième groupe comprend les départements qui sont moins dotés en santé, en éducation et en adduction d'eau courante et qui fournissent moins d'efforts d'investissement dans l'offre de ces services sociaux

Mots clés : disparité départementale, décentralisation, conditions de vie, Congo-Brazzaville

Classification JEL: R11, R5, I31, O55

Abstract

The main purpose of this paper is to verify the incidence of the decentralization on the social disparities in Congo, using the multidimensional data descriptive analysis model, namely factorials correspondences analysis; that help us to analyze the sample of ten (10) Departments except otherwise two main cities, namely Brazzaville and Pointe Noire.

As results of this study, two opposite groups of departments appeared, such as the departments with well endowment on health, water, and education. These departments continue to enhance their investments in order to supply the above mentioned services.

However, the second group involves the departments with low endowment on health, education and water. Hence, these departments do not carry more effort to invest on the above mentioned factors, in order to supply these basic social services.

Keywords : region's disparities, decentralization, life standard living, Congo-Brazzaville,

JEL Classification : R11, R5, I31, O55

1. Introduction

La décentralisation, qui peut être appréhendée comme un élargissement des attributions et de l'autonomie des collectivités locales par rapport au gouvernement central, a connu un essor important au cours des vingt (20) dernières années au point que la Banque Mondiale lui a dédié son rapport sur le développement dans le monde de l'année 1999. Cet essor résulte de l'intérêt théorique et empirique que revêt la décentralisation notamment dans la fourniture des biens et de services sociaux de base.

Sur le plan théorique, on distingue les approches traditionnelles des approches modernes. Les approches traditionnelles renvoient à l'hypothèse de Tiebout (1956) et au fédéralisme budgétaire. Ce modèle tente d'expliquer le choix résidentiel des consommateurs par les dépenses engagées par les communes pour financer différents niveaux d'offre de biens publics locaux. Ainsi, la mise à disposition de biens publics par les autorités locales rentre dans le processus des choix du consommateur. Ce dernier satisfait au mieux ses préférences lors du choix de son lieu de résidence (Dowding et al, 1994 ; Buchanan, 1965).

Au sujet du fédéralisme budgétaire, Oates (1972) dans un travail séminal, considère les autorités publiques comme étant des agents vertueux à la recherche de l'intérêt commun. Il propose alors le théorème de la décentralisation qui stipule que pour un bien public dont la quantité consommée peut être définie sur des sous-ensembles géographiques, et dont le coût de production est le même au niveau central et dans les sous-ensembles concernés, il sera toujours plus facile pour ces sous-ensembles de produire des quantités de biens publics optimales au sens de Pareto que par le gouvernement central¹

En ce qui concerne les approches modernes, la décentralisation peut être analysée par la théorie de la privatisation d'une part, la théorie de l'agence, d'autre part. Ces approches modernes trouvent leur essence dans la nouvelle

théorie du fédéralisme budgétaire qui a évolué en se fondant sur deux apports (Oates, 2005). En effet, le premier emprunt fait à la théorie des choix publics permet de considérer les autorités publiques, non pas comme des agents vertueux agissant dans le sens de l'intérêt commun, mais plutôt comme des agents ayant leur propre fonction objectif qu'ils tentent de maximiser au détriment de l'intérêt commun. Dès lors, la privatisation est préconisée comme une sorte de décentralisation économique, renvoyant au marché le soin d'assurer les fonctions de régulation en lieu et place de l'administration publique (Weingast, 1995 ; McKinnon, 1997).

Le second emprunt fait à la théorie de l'information permet de mettre en avant le défaut informationnel dont est victime l'autorité centrale et son impact sur l'efficacité des procédures institutionnelles des décisions collectives. Aussi, le cadre conceptuel proposé par la théorie de l'agence permet-il de justifier la décentralisation. Cette approche peut être appliquée à la décentralisation en considérant que le principal est l'autorité centrale qui a des objectifs et qu'il essaie de les atteindre à travers les autorités locales en établissant un mécanisme pour que les choix faits au niveau local servent les objectifs nationaux (Polton, 2014).

Sur le plan empirique, la décentralisation a fait l'objet de plusieurs études tendant à vérifier son efficacité dans la réduction de la pauvreté notamment la fourniture des services sociaux de base. Dans le domaine de l'éducation, Faguet (2004) a trouvé qu'en Bolivie la décentralisation rend les investissements publics plus adaptés aux besoins des populations locales. Simatupang (2009) et Qibthiyyah (2008) relèvent dans le cas de l'Indonésie une amélioration du taux d'alphabétisation des femmes et des taux de sortie du primaire et du secondaire à la suite de l'implémentation des politiques de décentralisation.

Dans le domaine de la santé, les ressources issues de la décentralisation en Argentine ont un impact significatif sur la baisse de la mortalité infantile (Habibi et al, 2003). C'est le même constat auquel sont parvenus Robalino et al (2001) qui montrent que dans les pays qui ont implémenté les politiques de décentralisation, les dépenses publiques tendent à réduire le

taux de mortalité. Cet impact est plus important dans les pays à faible revenu et dans les pays à revenu intermédiaire (Khaleghian, 2003). Toutefois, ces résultats sont relativisés par les travaux de Robalino et al (2001) qui montrent, que la décentralisation peut conduire à une augmentation des disparités départementales dans les dépenses de santé du fait de l'absence d'un mécanisme de transfert de ressources des départements riches vers les départements pauvres.

Pour ce qui est des autres services de base, Bardhan et Mookherje (2000) notent dans le cas de Porto Allegro que la décentralisation encourage la participation des populations au processus de décision et cela améliore l'accès à l'eau courante. Dans une analyse comparative, Wade (1998) a montré que les systèmes d'irrigations décentralisés en Corée sont plus efficaces que les systèmes d'irrigation centralisés en Inde. Pour les infrastructures socio-économiques de base, la Banque Mondiale (1994) cite plusieurs exemples dans lesquels la fourniture par les autorités locales est de meilleure qualité et à faible coût comparativement à une fourniture par les autorités centrales.

En revanche, plusieurs travaux ont mis en évidence les dangers de la décentralisation. Ils incluent les faibles capacités managériales des autorités locales qui sont à l'origine de grandes instabilités (Prud'honne, 1995 ; Tanzi, 1995). D'autres travaux mettent en lumière le détournement ou le gaspillage de fonds lors de l'implémentation de la décentralisation (Reinikka et Svenson, 2004) alors que d'autres attirent l'attention sur la capture de la décentralisation ou la confiscation du processus de décision par des élites locales (Bardhan et Mookherje, 2000). Ces dangers sont la cause de l'échec de la décentralisation dans la fourniture des biens et services publics adaptés aux populations locales.

Plusieurs techniques économiques ont jusqu'alors été utilisées pour rendre compte des effets de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté. En mettant l'accent sur les études les plus récentes, peuvent être mentionnées les moindres carrés pondérés (Chavis, 2009 ; Arian, 2004), le maximum de vraisemblance (Reinikka et Svenson, 2004) et les doubles moindres carrés

ordinaires (Fisman et Gatti, 2002). Certes, ces techniques ont permis de parvenir à des résultats robustes, mais leurs principales limites résident en ce qu'elles ne permettent pas de regrouper les pays en fonction de leurs caractéristiques. Le recours à l'analyse descriptive de données multidimensionnelles (ADM) se trouve ainsi justifié dans le présent papier dans la mesure où le regroupement des différents départements du Congo en fonction de leurs performances en construction des infrastructures de base afin de réduire la pauvreté nécessite d'établir ou de déceler, lorsqu'elles existent, les liaisons entre les variables et les individus (Sandji – Etogo, 2013).

Il ressort de la littérature théorique et empirique qu'en rapprochant des décideurs politiques et les citoyens, la décentralisation améliore la connaissance des besoins et des préférences des populations par les décideurs et réduit les asymétries informationnelles entre électeurs et élus. Puisque la décentralisation permet de fournir aux habitants des différentes collectivités locales des biens publics différenciés, la question qui structure la problématique de ce travail peut se présenter comme suit : la décentralisation est-elle une source d'amplification ou de réduction des disparités des conditions de vie entre les collectivités locales ?

Le traitement de ces questions est justifié dans le cas du Congo pour au moins deux raisons. La première est qu'au Congo, la pauvreté touche 46,5% de la population. C'est donc près de la moitié de la population (1,9 millions) qui vit en dessous du seuil de pauvreté fixé à 994 FCFA par jour et par personne. Plus encore, cette pauvreté présente de fortes disparités entre le milieu rural dont l'incidence de la pauvreté est de 75,6% et le milieu urbain qui n'est touché qu'à hauteur de 32,3%². La seconde raison tient au fait que de l'indépendance du pays acquise en 1960 jusqu'à ce jour, le Congo a connu quatre (4) expériences de décentralisation³.

L'objectif de ce travail est de vérifier l'incidence de la décentralisation sur les disparités départementales des conditions de vie au Congo. En raison des

différences dans les capacités managériales et de la qualité des institutions au niveau locale, il est soutenu dans ce travail que l'implémentation de la décentralisation au Congo est de nature à accroître les disparités départementales dans le domaine de la pauvreté. Pour vérifier cette hypothèse nous allons aborder les questions méthodologiques ainsi que le traitement des données avant d'interpréter les résultats obtenus.

2. Méthodologie d'analyse des disparités départementales et présentation des résultats

Dans cette section, la méthodologie d'analyse des disparités des conditions de vie entre les départements est examinée dans un premier temps et la présentation des résultats est faite dans un second temps.

2.1. Méthodologie d'analyse des disparités

Dans le cadre de notre analyse, nous recourons à l'analyse descriptive de données multidimensionnelle(ADM).

Il faut entendre par ADM l'ensemble des méthodes de la statistique descriptive ou exploratoire permettant de traiter simultanément un nombre important de variables. Ce sont des méthodes purement descriptives qui ne nécessitent, à priori, aucun modèle sous-jacent de type probabiliste. De cette manière, lorsqu'on considère l'une de ces méthodes, il n'est pas nécessaire de supposer que les variables sont distribuées selon des lois normales. Certaines méthodes, pour la plupart géométriques, aident à faire ressortir les relations pouvant exister entre les différentes données et à en tirer une information statistique qui permet de décrire de façon plus succincte les principales informations contenues dans ces données. D'autres techniques par contre, permettent de regrouper des données de façon à faire apparaître clairement ce qui les rend homogènes. Dans la plupart des méthodes, les variables considérées sont de même nature: toutes quantitatives (Analyse en Composantes Principales) ou toutes qualitatives (Analyses factorielle des Correspondances), tels que c'est le cas dans ce travail ; ce qui justifie le choix porté sur cette dernière technique.

En effet, l'analyse factorielle des correspondances est une méthode descriptive des données qualitatives suggérée par Benzécri et al (1973) pour l'étude des tableaux de contingence. Les données sont présentées dans un tableau NIJ dans lequel les lignes (les départements du Congo) sont numérotés $i = 1, \dots, p$ et les colonnes (les indicateurs de conditions de vie des populations et d'offre de services sociaux de base par les collectivités locales) par $j = 1, \dots, q$. A partir de cette première table, il est possible de déterminer la table PIJ dont les termes sont $P_{ij} = n_{ij}/n$ permettent d'avoir les deux distributions marginales $P_{i.} = n_{i.}/n$ et $P_{.j} = n_{.j}/n$ et les distributions conditionnelles des lignes et des colonnes appelées respectivement profile des lignes et profile des colonnes : $P_j^i = P_{ij}/P_{i.}$ et $P_i^j = P_{ij}/P_{.j}$.

La distance entre deux profiles est mesurée en comparant les termes de même rang (par exemple P_j^1 et P_j^2). La distance χ^2 entre deux profiles de lignes est $d(i, i')$ dont le carré est donné par l'expression suivante :

$$d^2(i, i') = \sum_{j=1}^q (P_j^i - P_j^{i'})^2 / P_{.j}$$

L'analyse factorielle des correspondances fournit les vecteurs orthogonaux de base (les axes principaux) préservant les distances qui sont calculées selon la méthode des moindres carrés ordinaires. L'origine des axes $(0,0)$ caractérise la distribution marginale, le centre de gravité ou le département moyen.

Le principe de la dualité rend possible la représentation des deux profiles sur un même graphique. Cela permet de mettre en évidence la proximité entre les profiles des lignes et des colonnes et ainsi expliquer la connexion entre deux variables. Le nuage de points $N(I)$ et $N(J)$ sur les principaux axes correspond aux projections les plus proches possibles des observations. Deux valeurs importantes pour les interprétations sont calculés : la contribution (variance) et la qualité de la représentation (le carré du cosinus). Les contributions sont utilisées pour mesurer l'influence (le poids) d'un

point (par exemple un département) dans la définition de l'axe principal. La somme des contributions de chaque axe est égal à un (1).

Par ailleurs, la proximité entre les projections ne reflète toujours pas la proximité entre les profils. Certains points peuvent être mal représentés ou se placent loin du profil qu'ils représentent. L'angle Φ mesure la proximité entre un point dans l'espace et sa projection sur le plan. Par conséquent, un angle de faible degré indique une bonne proximité (le carré du cosinus de Φ est proche 1) alors qu'un angle proche de 90° (le carré du cosinus de Φ proche de zéro) indique une mauvaise proximité.

2.2. Traitement des données et présentation des résultats

Les individus sont au nombre de dix départements sur les douze que compte le pays. Brazzaville et Pointe-Noire, les deux plus grandes villes du pays sont exclues de l'échantillon pour deux principales raisons. Premièrement, ces villes ont hérité du pouvoir central les infrastructures de qualité, deuxièmement, la proportion de la pauvreté est moins prononcée dans celles-ci (32,3% en milieu urbain et 75,6% en milieu rural).

Les variables de deux ordres ont été retenues en tenant compte de leur disponibilité pour les différents départements du pays. La première catégorie est faite des variables qui mesurent les conditions de vie des populations. Il s'agit du taux de mortalité infantile (MOIN), le taux d'enfants de moins de cinq (5) ans souffrant de retard de croissance (RCE5), le taux net de fréquentation scolaire au primaire (TFSP) et le taux net de fréquentation scolaire au secondaire (TFSS). La seconde catégorie de variables porte sur l'offre des services sociaux de base. Il s'agit du pourcentage de centre de santé construits et réhabilités dans chaque département (CRCS), du pourcentage des écoles construits et réhabilités dans chaque département (CREC), du pourcentage des forages d'eau ou de puits aménagés construits (CFEP) et du pourcentage de marchés construits et réhabilités dans chaque département.

Les données proviennent de la Direction Générale de l'Administration du Territoire (DGAT) et à l'Institut National de la Statistique.

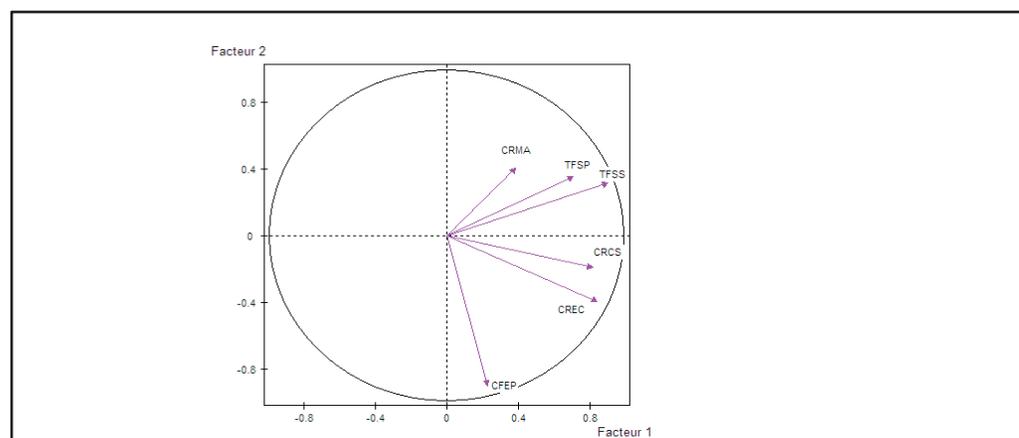
Tableau 1 : répartition des départements du Congo en fonction des indicateurs de réduction de la pauvreté

DEPARTEMENT	Abrégé	CRCS	CREC	CFEP	CRMA	MOIN	RCE5	TFSP	TFSS
Kouilou	KOUI	3.6	0.0	25.0	0.0	45	33	83.3	24
Niari	NIAR	16.1	9.7	17.9	17.9	44	27	91.1	42.1
Bouenza	BOUE	21.4	35.5	28.6	3.6	60	23	93.5	46.8
Lékoumou	LEKO	19.6	10.5	0.0	7.1	52	39	90.2	37.2
Pool	POOL	0.0	6.5	7.1	0.0	41	29	92.9	35.5
Plateaux	PLAT	0.0	9.7	3.6	14.3	57	36	88.8	40.4
Cuvette ouest	CUVO	0.0	0.0	0.0	3.6	73	29	94.3	38.7
Cuvette	CUVE	25.0	13.7	7.1	7.1	57	24	95.2	50.9
Sangha	SANG	5.4	2.4	3.6	3.6	75	35	83.9	37.2
Likouala	LIKO	8.9	12.1	7.1	3.6	45	29	92.3	37.7

Source : conçu par l'auteur à partir des données de la DGAT et de l'INS

Le traitement des données est fait par le logiciel SPAD. Une meilleure représentation est donnée par deux axes représentés par les axes 1 et 2.

Graphique 1 : représentation des variables



Source : l'auteur à partir des données de la DGAT et de l'INS à l'aide du logiciel SPAD

Lorsqu'on se réfère au tableau 2 des corrélations des variables actives avec les facteurs, il ressort que le premier facteur est corrélé, positivement et très fortement, avec toutes les variables à l'exception de CRMA et CFEP. Cela signifie que plus un département consent des efforts dans l'amélioration de la qualité des infrastructures et services contribuant à réduire la pauvreté, plus son score sur l'axe 1 augmente et inversement. L'axe 2 par contre, fait ressortir une opposition entre les trois premières variables à savoir CRCS, CREC et CFEP corrélées négativement (tableau 2) et les trois dernières CRMA, TFSP et TFSS corrélées positivement. Il s'agit donc d'un axe d'opposition.

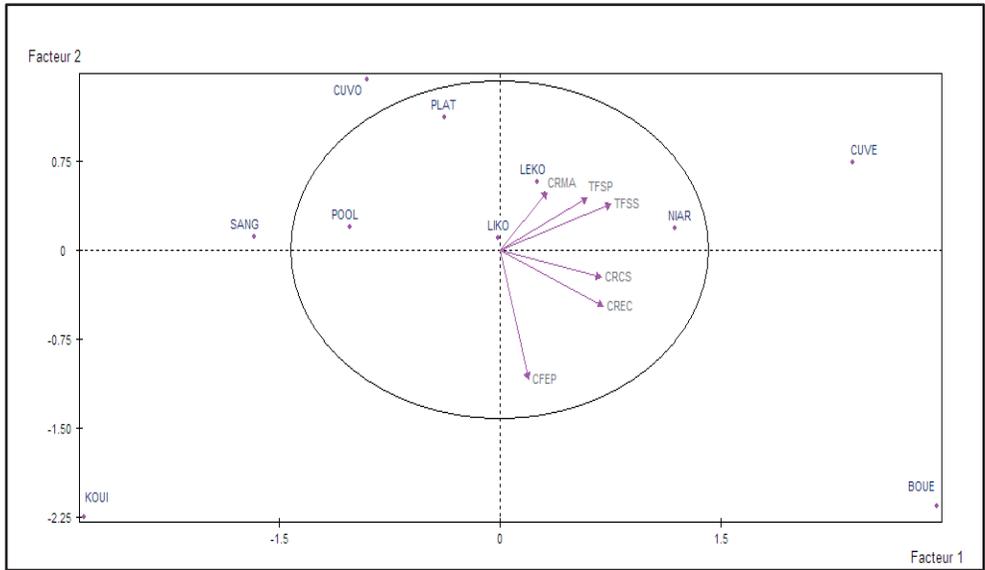
Tableau 2 : corrélations des variables actives avec les facteurs

Libellé de la variable	Axe 1	Axe 2	Axe 3	Axe 4	Axe 5
CRCS	0.82	-0.19	0.11	-0.49	-0.18
CREC	0.84	-0.40	-0.09	0.10	0.30
CFEP	0.23	-0.90	0.18	0.25	-0.17
CRMA	0.38	0.41	0.80	0.18	-0.05
TFSP	0.71	0.36	-0.48	0.27	-0.25
TFSS	0.90	0.32	-0.03	0.00	0.15

Source : conçu (de l'auteur) à partir des données de la DGAT et de la DGS à l'aide du logiciel SPAD

Une exploitation plus approfondie des données disponibles peut conduire à regrouper sur un graphique les départements en fonction de leurs performances.

Graphique 2 : répartition des départements en fonction de leurs scores



Source : conçu par l'auteur avec les données de la DGAT et de la DGS

Il ressort du graphique 2 que les départements de la Cuvette, de la Lékoumou, du Niari et de la Bouenza sont opposés à celles des Plateaux, de la Cuvette ouest, du Pool de la Sangha et du Kouilou. La Likouala est un cas atypique se situant au centre et difficile d'affecter dans un groupe. Après cette présentation des résultats, il convient d'en donner une interprétation afin de pouvoir mieux appréhender l'impact des politiques de la décentralisation sur la réduction de la pauvreté et donc d'orienter les décideurs politico administratifs pour des politiques plus efficaces.

3. Interprétation des résultats

L'examen des résultats permet de tirer deux enseignements majeurs à savoir : (i) la politique de décentralisation actuelle est facteur d'accélération des disparités entre les départements ; (ii) la décentralisation reste un phénomène ambiguë.

3.1. La décentralisation : un facteur d'accélération des disparités

L'analyse des résultats montre une opposition entre deux groupes de départements. Le premier groupe est constitué des départements (Niari, Bouenza, Lékoumou) qui sont déjà mieux dotés en santé, en éducation et en adduction d'eau courante et qui continuent d'orienter leurs efforts d'investissement dans l'offre de ces services de base. A contrario, le deuxième groupe comprend les départements (Cuvette ouest, Kouilou, Pool, ...) qui sont moins dotés en santé, en éducation et en adduction d'eau courante et qui fournissent moins d'effort d'investissement dans l'offre de ces services sociaux de base. En absence des mesures correctrices, les disparités entre les deux groupes de départements vont se creuser.

En dépit de certains travaux qui montrent que la décentralisation est associée à une réduction des disparités territoriales (McKinnon, 1997, Shankar et Shah, 2003), ce travail montre, au contraire, que cette politique est de nature à générer des disparités entre les départements au Congo ; ce qui vérifie l'hypothèse formulée au début de ce travail. Ainsi, les départements qui disposent des institutions (des conseils départementaux, d'une bonne fiscalité locales, ...) de qualité et des atouts socioéconomiques pourront progresser vers une meilleure efficacité productive et allocative par rapport aux autres départements.

En effet, les différences dans la qualité des institutions locales et des atouts socio-économiques des départements peuvent réduire les bénéfices potentiels associés à une meilleure adéquation des politiques aux besoins des populations locales, d'une part et la concurrence entre les départements résultant de l'implémentation de la décentralisation, d'autre part. Dans les départements qui nécessitent une meilleure couverture en biens et services sociaux de base, la décentralisation pourrait paraître inappropriée dans la recherche de l'adéquation entre les biens et services fournis et les préférences de la population ou simplement un moyen moins efficace pour assurer cette couverture (Prud'homme, 1995). Dans beaucoup de cas, les institutions faibles et corrompues, l'accès limité au capital, l'étroitesse de l'assiette fiscale et le faible développement des infrastructures constituent

un handicap pour les départements les plus pauvres qui ne sauront atteindre l'efficacité productive et allocative à travers la décentralisation. Dans ces conditions, la poursuite des objectifs d'égalité et/ou d'équité dans la fourniture des services sociaux de base et celui de la décentralisation sont incompatibles. Aussi, une réflexion est-elle nécessaire pour trouver un équilibre entre l'implémentation des deux objectifs.

3.2. *La décentralisation : un phénomène aux effets ambigus.*

La première explication plausible se trouve dans les préférences des populations locales. Ces dernières permettent de comprendre le fait que les départements les mieux dotés en santé, en éducation et en adduction d'eau courante investissent davantage dans ces services et que ceux qui sont moins dotés investissent moins. La théorie de la décentralisation développée par Oates (1972) suggère que cette politique est le produit d'un arbitrage entre, d'une part la réponse aux préférences des populations locales et la capacité d'internaliser les externalités et d'autre part la réalisation des économies d'échelle (Lockwood, 2002). Au sujet des préférences des populations locales, Tiebout (1956) relève que la décentralisation permet d'atteindre l'efficacité allocative dans la fourniture des biens et services locaux en permettant aux populations ayant des différences de préférences pour les dépenses gouvernementales de résider dans les différents départements en accord avec leurs besoins.

La décentralisation s'apparente ainsi à un processus de constitution des clubs au sens de Buchanan (1954) autour de l'idée d'une convergence des préférences pour des biens et des services fournis par les collectivités locales. Dans ce sens, il est plausible de comprendre les choix différenciés des autorités locales en matière de dépenses publiques locales. Ce qui importe ici c'est le bien-être de la population locale qui va s'améliorer parce qu'en adéquation avec les biens et services fournis par les conseils départementaux qui ne cadre pas parfois avec l'objectif du gouvernement central en matière de lutte contre la pauvreté.

La deuxième explication réside dans la capture de la décentralisation par les élites locales. Cette situation peut apporter un éclairage au paradoxe selon lequel, d'un côté, les départements consolident les investissements dans les infrastructures pour lesquelles ils ont déjà la capacité d'offrir les biens et services afin de satisfaire les besoins des populations et, d'un autre côté, les départements moins dotés semblent mal définir les priorités.

Il faut dire que la mauvaise gestion des ressources et la faiblesse des mécanismes de contrôle constituent des problèmes importants dans les fournitures des biens et des services au niveau des collectivités locales Bardhan et Mookherjee (2000). Plusieurs études justifient cette situation par la faible capacité des autorités locales à faire le monitoring des coûts locaux, des besoins ou des niveaux d'offre (Bardhan et Mookherjee, 2000 et 2002).

La présence de la corruption soulève au moins trois problèmes : le ciblage à l'intérieur d'une communauté, entre les communautés et l'évaluation des coûts effectifs. Pour Bardhan et Mookherjee (2002), la décentralisation permet, dans le cas de la lutte contre la pauvreté, d'avoir une meilleure connaissance des coûts effectifs, en dépit d'un ciblage défaillant et une tendance à la capture de la machine administrative locale par les élites. Mais, en présence de la capture, il y a une tendance à la fourniture excessive des biens et services aux élites au détriment des autres citoyens. L'importance d'une telle inefficience et inéquitable fourniture de biens et services dépend de l'ampleur de la capture et du degré d'autonomie budgétaire de la collectivité locale. Ainsi, les avantages de la décentralisation dépendent de la vulnérabilité relative des conseils départementaux à la capture par les élites. A cet égard, Bardhan et Mookherjee (2002) relèvent qu'il n'y a pas a priori un point de vue tranché sur les avantages de la décentralisation. Son succès dépend donc de l'existence des institutions politiques et économiques appropriées.

4. Conclusion

L'objectif de ce travail est de vérifier l'incidence de la décentralisation sur les disparités départementales des conditions de vie au Congo. Les résultats révèlent que la politique de décentralisation n'est pas bénéfique pour tous les départements. Pendant que les départements qui se sont dotés en infrastructures de base au profit des pauvres continuent d'investir dans ce domaine, ceux qui accusent le retard en dotation de ces infrastructures semblent ne pas manifester la volonté à surmonter les obstacles auxquels ils sont confrontés. Le risque évident, si une correction des politiques n'est pas opérée, est d'accentuer les disparités dans la pauvreté entre les départements au Congo.

Ces résultats montrent aussi la nécessité de plus amples investigations sur les effets de la décentralisation au Congo. Ces résultats suggèrent deux points de vue opposés mais justifiables. D'une part, ces résultats se prêtent à l'explication suivant laquelle la décentralisation est une réponse aux préférences des populations locales. De ce fait il est compréhensible que les départements les mieux dotés en infrastructures de base investissent davantage dans ces infrastructures et que les départements les moins dotés investissent moins. D'autre part, ces résultats se prêtent à l'explication de la capture de la décentralisation. C'est parce qu'il y a capture du processus de décision par l'élite locale que les départements les mieux dotés en infrastructures de base investissent davantage et les départements les moins dotés investissent moins.

Enfin de compte nous retenons que la décentralisation demeure un instrument précieux de réduction de pauvreté non seulement parce qu'elle permet de rapprocher l'administration des citoyens et de les associer à la gestion quotidienne des affaires publiques, mais encore parce que le but ultime de toute politique de développement économique et social est l'amélioration du niveau des populations et donc la recherche de leur bien-être social.

Pour que cette assertion soit confirmée, il faut tenir compte d'un certain nombre de préalables :

- Les politiques de croissance départementale doivent intégrer les ressources que les pauvres ont en abondance notamment la main d'œuvre ;
- Il faut développer les capacités productives des pauvres. Bien que de façon formelle les mécanismes et les structures de mise en place de la décentralisation ont vu le jour, il s'avère que la mise en œuvre de cette politique sujet à la capacité du pays en matière de bonne gouvernance. Or c'est cette capacité qui traduit l'aptitude du cadre institutionnel concernant les collectivités locales à réduire la pauvreté ;
- Il faut que les autorités centrales interviennent en dictant une vision centrale afin de réduire les disparités entre différents département.

Par ailleurs, la coexistence de structures déconcentrées et décentralisées devrait être de nature à favoriser les meilleurs choix de développement plutôt qu'à éparpiller les ressources dont l'allocation est encore mal défini.

C'est pourquoi, nous avons suggéré en urgence la mise en place d'un modèle de développement économique et social qui prendra en compte les spécificités, les potentialités et les opportunités de chaque département en harmonie avec les plans d'aménagement du territoire.

La promotion de ce modèle auprès des institutions financières internationales valorisera à coup sûr la politique de décentralisation administrative en tant qu'instrument adéquat de lutte contre la pauvreté.

Notes

1. Pour Greffe (1997), cette production décentralisée est encouragée parce que les autorités locales disposent d'un avantage informationnel et sont plus flexibles pour s'adapter aux besoins et aux préférences des populations comme le suggérait Hayek (1945).

2. Les statistiques présentées ici sont extraites du rapport de l'ECOM réalisé par l'INSEE (2011).
3. La dernière en cours a enregistré des avancés sur certains points parmi lesquels : (i) l'accroissement significatif du volume de transfert de ressources financiers aux collectivités locales. La dotation globale d'investissement a pour la première fois atteint le milliard de francs CFA par Département en 2010, soit 80% des provisions ; (ii) la précision du cadre juridique qui se décline en neuf lois ; (iii) l'augmentation de la performance dans la réalisation des projets au bénéfice des populations, (iv) la tenue régulière des sessions des conseils de département.

Références

Arikan, G. G. (2004), "Fiscal decentralization: A remedy for corruption?," *International Tax and Public Finance*, 11(2), pp175-195.

Bardhan, P. et D. Mookherjee. 1998. Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries. *Institute for Economic Development Paper* No. 90. Boston: Institute for Economic Development, Boston University.

Bardhan, P. et D. Mookherjee, (2000), « Capture and Governance at Local and National Levels », *American Economic Review*, 90 (2). pp. 135–139.

Bardhan, P. et D. Mookherjee, (2003), « Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries », *The Economic Journal*, 116 (508), pp 101–127.

Benzécri J.-P. et al, (1973), « *L'Analyse des Données* », volume II : L'Analyse des Correspondances, Dunod, paris

Buchanan, J.M, (1965), « An Economic Theory of Clubs », *Economica*, 32, pp 1-14.

Chavis L. (2009), "*Decentralizing Development: allocating public Goods via Competition.*" Kenan-flagler Business school, university of north Carolina, Chapel hill

Dowding, Keith, Peter John, et Stephen Biggs, (1994), « Tiebout : A Survey of the Empirical Literature », *Urban Studies*, 31 (4-5), pp 767-797.

Faguet J. (2004), « Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs ? : Evidence from Bolivia », *Journal of Public Economics*, 88 (3-4), pp 867-893.

Fisman, R., et R. Gatti (2002), “Decentralization and corruption: Evidence across countries,” *Journal of Public Economics*, 83(3), pp 325-345

Greffe, X., (1997), *Economie des politiques publiques*, 2 ème édition, Dalloz, Paris.

Habibi, N. et al., (2003), « Decentralization and Human Development in Argentina ». *Journal of Human Development and Capabilities*, 4 (1), pp 73-101.

Hayek F.A., (1945), « The Use of Knowledge in Society », *American Economic Review*, 45, pp 519-530.

Khaleghian R. (2003), « Decentralization on Public Services: The Case of Immunizations », *Policy Research Working Paper Series*. No. 2989. Washington, DC: World Bank.

Lockwood Ben (2002), « Distributive politics and the benefits of decentralization », *Review of Economic Studies*, 69, pp 313 -338

McKinnon R (1997), « EMU as a Device for Collective Fiscal Retrenchment », *American Economic Review*, 87 (2), pp. 227-229.

Oates Wallace E., (1972), « *Fiscal Federalism* », New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E., (2005), « Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism », *International Tax and Public Finance*, 12 (August), pp 349-374.

Polton D., (2004), « Décentralisation des systèmes de santé : un éclairage international », *Revue française des affaires sociales*, 4/2004, pp 267-299

Prud'homme R., (1994), « On the Dangers of Decentralization ». *Policy Research Working Paper Series*. No. 1252. Washington, DC: World Bank.

Prud'homme R., (1995), « The Dangers of Decentralization », *The World Bank Research Observer*, 10 (2), p. 201.

Qibthiyah R., (2008), « *Essays on Political and Fiscal Decentralization* », Atlanta: Georgia State University.

Reinikka R. et J. Svensson (2004), « Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda », *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, 119 (2), pp 678–704. May.

Robalino D., O. Picazoet A. Voetberg, (2001), « Does Fiscal Decentralization Improve Health Outcomes? Evidence from a Cross-Country Analysis ». *Policy Research Working Paper Series*. No. 2565. Washington, DC : World Bank.

Sepulveda C.F. et Martinez-Vazquez J., (2011), The consequences of fiscal decentralization on poverty and income quality. *Environment and Planning C, Government and Policy*, 29, pp 321- 343.

Shankar, R. et A. Shah, (2003), « Bridging the Economic Divide within Countries: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities », *World Development*, 31 (8), pp. 1421–1441.

Simatupang R., (2009), « *Evaluation of Decentralization Outcomes in Indonesia: Analysis of Health and Education Sectors* », Atlanta: Department of Economics, Georgia State University.

Tanzi V. (1995), « *Taxation in an Integrating World* », Washington, DC: Brookings Institution Press.

Tiebout, Charles M., (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy*, 64 (October), pp 416-424.

Wade R. (1998), « The Asian Debt-and-Development Crisis of 1997: Causes and Consequences », *World Development*, 26 (8), pp 1535–1553.

Weingast Barry R., (1995), "The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics, and Organization*, (Spring) 11, pp 1-31.

World Bank (1999), « Decentralization: Rethinking Government », World Development Report 1999/2000. Washington DC: World Bank.

World Bank., (1994), « *World Development R*