

LA PROBLÉMATIQUE DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN CONTEXTE DE DÉMOCRATIE MULTIPARTISANE DANS L'ESPACE UEMOA¹

Kouamé Hyacinthe KOUAKOU

Maître de Conférences

Philosophie Africaine et Philosophie de la Culture

Université Alassane Ouattara, Bouaké, Côte d'Ivoire

kouakou_h@yahoo.fr

Aguié Ferdinand ADJI

Doctorant

Esthétique et Philosophie Africaine

Université Alassane Ouattara, Bouaké, Côte d'Ivoire

adjiferdinand@gmail.com

Résumé

Le développement local ne saurait faire abstraction du financement des collectivités territoriales. Il en constitue la colonne vertébrale. Le but visé étant de contribuer au bien-être des populations, mais aussi et surtout de résorber sinon de réduire les disparités régionales, tant il est vrai que toutes les régions ne bénéficient toujours pas des mêmes conditions favorables au développement. Mais en contexte de démocratie multipartisane, perçue comme un environnement politique concurrentiel, le financement des collectivités territoriales ne va sans poser problème. Au-delà des professions de foi, il apparaît que l'État, par le biais du parti au pouvoir, est bien souvent enclin à donner la priorité aux régions qui lui sont favorables au détriment de celles acquises à la cause de l'opposition. Du coup, l'écart entre les régions continue de se creuser davantage, ramant ainsi à contre-courant du but visé, à savoir la résorption, sinon la réduction des disparités régionales. Il convient, dans ces conditions, de réfléchir aux modalités d'un financement équilibré des collectivités territoriales en contexte de démocratie multipartisane. Pour y parvenir, s'impose, à notre sens, la nécessaire dépolitisation de la décentralisation, à travers la libération des collectivités territoriales de l'emprise des partis politiques.

¹ Union Économique et Monétaire Ouest-africaine.

Mots-clés : *Collectivités territoriales – Décentralisation – Démocratie multipartisane – Développement local – Disparités régionales.*

Abstract

Local development cannot ignore the financing of territorial communities. It constitutes its backbone. The aim is to contribute to the well-being of populations, but also and above all to resolve if not reduce regional disparities, as it is true that not all regions still benefit from the same conditions favorable to development. But in the context of a multi-party democracy, perceived as a competitive political environment, the financing of local authorities is not without its problems. Beyond the professions of faith, it appears that the State, through the party in power, is very often inclined to give priority to regions that are favorable to it to the detriment of those acquired to the cause of the opposition. As a result, the gap between the regions continues to widen further, thus rowing against the intended goal, namely the resolution, if not the reduction of regional disparities. It is appropriate, under these conditions, to reflect on the modalities of balanced financing of local authorities in the context of a multi-party democracy. To achieve this, in our opinion, the necessary depoliticization of decentralization is essential, through the liberation of territorial communities from the influence of political parties.

Key words: *Territorial communities – Decentralization – Multi-party democracy – Local development – Regional disparities.*

Introduction

L'accèsion des pays africains à la souveraineté nationale et internationale pose avec acuité la question du développement. Au nombre des multiples modèles et des différents mécanismes qui s'offrent à eux, au lendemain des indépendances, figure en bonne place l'option d'un développement endogène, à travers le financement des projets de développement, tant au plan national qu'à l'échelon des communautés (régions, départements, communes, villes, etc.).

En Afrique subsaharienne en général, et dans l'espace UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest Africaine) en particulier, comme partout ailleurs, le financement des

collectivités locales s'inscrit au cœur des politiques publiques du développement. L'UEMOA, faut-il le rappeler, vit le jour le 10 janvier 1994 à Dakar (au Sénégal), en s'assignant comme objectif essentiel, « l'édification, en Afrique de l'Ouest, d'un espace économique harmonisé et intégré, au sein duquel est assurée une totale liberté de circulation des personnes, des capitaux, des biens, des services et des facteurs de production, ainsi que la jouissance effective du droit d'exercice et d'établissement pour les professions libérales, de résidence pour les citoyens sur l'ensemble du territoire communautaire ». (<http://www.uemoa.int>). Elle est constituée de huit États membres que sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Ceux-ci ont la particularité d'être des États côtiers, pour les uns, et sahéliens, pour les autres, liés par l'usage d'une monnaie commune, le Franc CFA (FCFA), et bénéficiant de traditions culturelles communes.

Dès les premières décennies des indépendances, les États membres de l'UEMOA, à l'instar de la quasi-totalité des États africains, sous le règne du parti unique, ont opté pour un mode de gouvernance et de gestion du pouvoir basé sur la toute-puissance et l'omniprésence de l'État, alliant donc à la fois le totalitarisme et l'étatisme. En ce sens, « le parti contrôlait l'État. Tout partait du président fondateur et tout y ramenait : « Un seul chef, un seul parti, une seule nation ! » ». (P. J. Hountondji, 1997, p. 121). Le parti-État, c'est à la fois la mainmise du parti sur l'État et l'omniprésence, sinon la « sacralisation du chef ». (P. J. Hountondji, 1997, p. 122).

Mais, trois décennies plus tard, soit à partir de 1990, avec l'avènement du multipartisme, la voie du libéralisme semble de plus en plus prise. Inspiré par des idéologues et praticiens tels J. Locke (1994), A. Smith (2002), F. Bastiat (2005) ou encore H. Spencer (2008), le libéralisme limite l'intervention de l'État en vue d'accroître la liberté individuelle, sa non-intervention

dans la vie économique. Aussi les fonctions de l'État doivent-elles se limiter à la police, la justice et la défense militaire. On parle alors d'État-Gendarme en cohabitation avec le capitalisme, la libre entreprise.

L'application des thèses libérales, au plan de la gouvernance, conduit à la mise en œuvre de la décentralisation perçue comme un « moyen de démantèlement de l'État ». (J. Ki-Zerbo, 2003, p. 90). C'est le passage du « tout État » à « moins d'État », en vue de l'instauration d'instances autonomes de gouvernance au sein des collectivités territoriales. S'il en est ainsi, c'est parce que l'État, pouvoir central de décision et de gestion des communautés semble donner la preuve de ses limites. À lui seul, il ne peut tout au même moment et à la fois. (A. de Tocqueville, 1835).

La décentralisation est en vue d'une gestion autonome des collectivités territoriales avec la prise en compte des exigences locales de développement. Toujours est-il que le développement n'est soutenu que par le financement des collectivités territoriales. Toute chose qui incombe d'abord et avant tout à l'État, dépositaire des ressources économiques et financières à l'échelle nationale, et ce, en vue de remédier à l'insuffisance de ressources à laquelle les collectivités se trouvent confrontées. S'il est vrai que l'objectif du financement des collectivités territoriales est de résorber les disparités entre elles, il n'en demeure pas moins que le contexte de démocratie multipartisane contrarie bien souvent la réalisation d'un tel objectif. Au-delà de la volonté affichée du pouvoir de parvenir à la stricte application de la législation en vigueur, il apparaît que la coloration politique des collectivités territoriales milite plus ou moins en leur faveur. C'est ainsi que d'outil de développement harmonieux des collectivités, leur financement finit par se muer en arme politique au service du pouvoir, bien souvent enclin à donner la priorité aux régions qui lui sont favorables pour des raisons

électorales au détriment de celles acquises à la cause de l'opposition.

Dans ces conditions, le financement des collectivités territoriales, au sein de l'espace UEMOA, en contexte de démocratie multipartisane est-elle de nature à contribuer au développement local ? Le financement des collectivités territoriales n'est-il pas d'abord et avant une exigence du développement ? Le contexte de démocratie multipartisane n'entrave-t-il pas cependant le financement objectif et équitable des collectivités territoriales ? Comment créer, dès lors, les conditions idoines pour un financement optimal des collectivités territoriales dans un contexte multipartisan ? Les réponses à ces interrogations constitueront les axes majeurs de la présente réflexion. À cet effet, nous relèverons d'abord que le financement des collectivités locales est une exigence du développement. Nous montrerons par la suite l'incidence négative que la démocratie multipartisane a bien souvent sur le financement objectif et équitable des collectivités territoriales. En fin de compte, nous présenterons les perspectives en vue d'un meilleur financement des collectivités territoriales. Notre démarche analytico-critique, mue par les exigences propres au discours philosophique, se nourrira d'apports de l'expérience de la décentralisation et du financement des collectivités territoriales au sein de l'espace UEMOA, et ce, en vue de mettre en évidence les réalités d'une telle pratique.

1. Le financement des collectivités territoriales : une exigence du développement

Les collectivités territoriales ont besoin, pour leur développement, de disposer de ressources financières adéquates. C'est à cette condition que l'État jouera pleinement son rôle régalien d'une part, et pourra de la sorte remédier à la faiblesse

ou à la rareté des ressources propres des collectivités territoriales.

1.1. Le rôle régalien de l'État

L'État est conçu comme l'autorité politique souveraine qui s'exerce sur une communauté dans les limites d'un territoire déterminé. Jouissant de la souveraineté, détenteur du pouvoir suprême, il se doit de répondre aux attentes et aux aspirations de la communauté sur laquelle il est légitimement établi. Garant de la stabilité sociale, l'État apparaît tantôt comme le symbole de l'ordre et de la justice (Platon, 2018), tantôt comme le pourvoyeur du bien-être tant individuel que collectif (Aristote, 2004), tantôt comme le fondement et la condition de la liberté. (Spinoza, 1993). On en conclut qu'en dehors de l'État, en son absence, l'existence aussi bien individuelle que collective se trouve dépourvue de sens.

L'autorité de l'État s'exerce aussi bien sur les collectivités locales que sur les populations qui les composent. Elles apparaissent ainsi comme des microcosmes dans le macrocosme qu'est l'État qui leur confère une existence légale. D'ailleurs, un tour d'horizon des textes réglementaires qui président à l'existence des collectivités territoriales ou locales dans l'espace UEMOA laisse sans aucun conteste apparaître la prééminence du pouvoir central à leur égard. La décentralisation procède de ce fait de la volonté du législateur des États membres de conférer une certaine forme d'autonomie aux collectivités territoriales ou locales. Il suffit de parcourir quelques-uns de ces textes pour s'en convaincre. La Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant *Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso*, modifiée par la Loi n°012-2018/AN du 7 mai 2018, consacre, en son Article 8 : « La collectivité territoriale est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ». Les dispositions de cet article sont, on ne peut plus clair : la collectivité locale n'est pas le territoire de

l'État, elle n'en est qu'une subdivision, c'est-à-dire un démembrement. Bien plus, comme on peut le lire au niveau de l'Article 7 de la Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin : « La commune est créée par la loi qui en précise la dénomination et le chef-lieu. Elle est également supprimée par la loi ». Il en est de la Commune comme de toutes les entités décentralisées (Région, District, Département dans le cas du Sénégal).

Au regard de l'objectif prioritaire qui a présidé à l'avènement de l'UEMOA, en 1994, fondé sur l'intégration économique, il apparaît de toute évidence que ce qui est visé, en dernière instance, par et pour chacun des huit États membres, c'est bien le développement. Mais de façon concrète, le développement de l'État suppose celui des collectivités territoriales, tant il est vrai que chaque État, de façon générale, consacre, dans le cadre de la décentralisation, selon le découpage administratif, l'existence de Districts, de Régions et de Communes. C'est justement pour mettre en évidence la part prépondérante des Collectivités territoriales dans le développement de leurs États respectifs que la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA, réunie en sa session du 30 Mai 2011, à Lomé, au Togo, a créé le Conseil des Collectivités Territoriales (CCT). La Conférence entendait, à travers cet acte, donner « un signal politique clair pour une meilleure implication des collectivités territoriales dans le processus d'intégration pour relever les défis de la mondialisation, promouvoir un système de gouvernance multi niveaux et prendre en compte les préoccupations des populations dans les politiques et programmes communautaires de développement ». ([http:// www.uemoa.int](http://www.uemoa.int)).

Toutefois, c'est à chacun des États membres qu'incombe la mission de contribuer au développement des collectivités territoriales qui en émanent. Pour y parvenir, et selon les principes de la décentralisation, l'État se doit de procéder au

transfert des compétences au profit des collectivités territoriales. C'est là la condition de réalisation de la décentralisation. Il convient de préciser que ce transfert, qui exclut de son champ toutes les compétences liées au fondement de l'État, ne saurait en aucun cas porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité et à l'existence de celui-ci. Ainsi, l'État, dans l'accomplissement de son devoir régalien se doit de contribuer au financement des collectivités territoriales en vue de leur développement. Mais cette exigence est davantage renforcée au regard de la faiblesse des ressources propres dont sont censées disposer les collectivités.

1.2. La faiblesse des ressources locales et le faible niveau de développement

Les dispositions légales portant organisation des collectivités territoriales édictées par chacun des pays membres de l'UEMOA insistent sur un point essentiel : l'autonomie financière des dites collectivités. À titre d'exemples, l'Article 21 de la Loi n° 97 028 du 15 janvier 1999 portant organisation territoriale de la République du Bénin, l'Article 4 de la Loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire, l'Article 1^{er} de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales au Sénégal. L'« autonomie financière » des collectivités territoriales signifie que celles-ci disposent d'un pouvoir propre de gestion de leurs ressources. C'est ce qui se matérialise par la liberté dont elles jouissent dans l'élaboration et dans l'exécution de leur budget, comme dans le cas de la commune (P. Gohourou, 2015, p. 104), même s'il est vrai que cette liberté est encadrée par la tutelle. Toutefois, l'autonomie financière des collectivités territoriales ne signifie pour autant pas qu'elles sont dotées des ressources financières adéquates, à même de faire face aux besoins de développement. Leurs potentialités financières sont assez limitées.

De façon générale, les collectivités décentralisées sont censées bénéficier de deux principales sources de financement : la fiscalité locale et les transferts financiers de l'État. À ceux-ci s'ajoutent des ressources additionnelles propres issues des taxes ou du produit de l'exploitation de certains services ainsi que de l'exploitation du Domaine. Mais les analystes et autres spécialistes du fonctionnement des collectivités décentralisées, joignant leurs voix à celles des autorités locales elles-mêmes, s'accordent à reconnaître l'existence de difficultés majeures relatives au financement. C'est ainsi qu'au niveau de la fiscalité locale, il est fait état de la faiblesse du taux de recouvrement, largement en deçà de 50 %, dans bien des cas. En vérité, « les ressources financières des jeunes collectivités territoriales africaines sont donc maigres, et essentiellement d'origine externe. Pourtant, la mobilisation de revenus propres conditionne la viabilité du fonctionnement communal ». (J. Marie et É. Idelman, 2010, p. 8).

Au nombre des raisons évoquées, figure en bonne place la légitimation même des élus locaux – à travers les consultations électorales – par les populations avec lesquelles ils entretiennent une certaine proximité. J. Marie et É. Idelman (2010, p. 8) observent, à ce propos, que « plus le maire est légitimé par les encadrements paysans et la population, plus il éprouve des difficultés à utiliser la contrainte. Trop de légitimité des élus mène donc à une impuissance d'action, ce qui constitue une faille majeure du système ». Analysant, à son tour, la situation du Maire au Mali, Y. F. Koné (2009, p. 140) avoue : « Dès lors, ce n'est pas une surprise si le choix du maire a été déterminé soit par l'appartenance au groupe lignager du chef de village, soit par une relation sociale et/ou de parenté suffisamment valorisée. La compétence n'est pas privilégiée, « pourvu qu'il soit un des nôtres » est la règle d'or ». Les conseils municipaux revêtent, selon, lui la forme de conseils de famille où siègent côte à côte

l'oncle, le neveu, le cousin et bien d'autres membres du cercle familial ou du lignage.

La légitimité, fondement de l'action des autorités décentralisées, leur conférant une sorte de blanc-seing, se positionne, en fin de compte, comme un goulot d'étranglement. L'éventualité d'une sorte de compromission n'est pas à écarter. Comment s'en défaire aussi facilement, quand on sait que les élus, dans la majorité des cas, sont des fils du terroir ? Ils partagent avec les populations locales une histoire commune. Ils ont en commun les mêmes habitudes. Ils sont issus des contrées et des hameaux de la commune. Leur indépendance et leur stricte objectivité ne peuvent qu'être mises à mal. Aussi, les agents municipaux, qui ont en charge la mobilisation des ressources fiscales sont, pour la majorité d'entre eux, recrutés au sein des ressortissants de la région ou de la commune. Leur action également se trouve plombée par leur plus ou moins grande proximité avec ceux qui ne sont autres que leurs « parents ».

P. Hochet (2014, p. 19) dépeint cette réalité : « Autant que la fiscalité nationale, la fiscalité locale prend place dans un contexte social et politique qui est peu favorable à l'impôt. » La faiblesse de la contribution fiscale locale impacte donc négativement la santé financière des collectivités locales. La conséquence logique d'une telle situation est l'incapacité des collectivités territoriales à répondre d'elles-mêmes aux besoins fondamentaux des populations en matière de développement.

Si le financement des collectivités locales s'impose comme une exigence du développement, à la fois pour les autorités locales et pour l'État, le contexte de démocratie multipartisane ne contrarie-t-il pas leur financement objectif et équitable, conduisant ainsi à la persistance des disparités régionales et donc à un développement local à géométrie variable ?

2. Le contexte de démocratie partisane

La démocratie multipartisane se doit de composer avec la propagande et le chantage qui conduisent à un développement local à géométrie variable.

2.1. La propagande et le chantage politiques

La démocratie renvoie au pluralisme politique, à la cohabitation de partis politiques aux idéologies et aux intérêts divergents, dans une relation d'oppositions souvent frontales. Par le jeu des élections, le pouvoir local peut revêtir une coloration et une idéologie différentes de celles du pouvoir central. On ne saurait de ce fait dissocier la démocratie de la décentralisation. (F.-P. Benoît, 1968 ; J. Ki-Zerbo, 2003).

Autant des collectivités locales sont administrées par le parti au pouvoir, ou par ce qu'il est convenu d'appeler la « majorité présidentielle », qui n'est autre qu'une coalition de partis exerçant le pouvoir, autant d'autres le sont par l'opposition. Même là où les élus locaux prétendent être des « indépendants », c'est-à-dire sans étiquette, le réalisme politique incline à reconnaître que ceux-ci ne sont que des « déçus » des partis politiques significatifs qui, refusant de se plier à la discipline du parti, ont décidé de faire cavalier seul, parce que n'ayant pas reçu l'investiture de leur parti d'origine. La pratique démontre clairement qu'une fois élus, la plupart de ces indépendants, qui n'en finissent pas d'être courtisés et d'être harcelés par leur parti d'origine, font l'option du ralliement, aux fins de leur survie politique. Somme toute, la gouvernance locale demeure une gouvernance partisane. Le risque du jacobinisme, qui rime avec le favoritisme et l'exclusion, n'est donc pas à écarter.

Pour remédier à l'insuffisance des ressources propres des collectivités locales en vue de leur développement, celles-ci ont

recours à des apports extérieurs dont celui de l'État. Mais si les subventions de l'État sont encadrées par des textes réglementaires, dans l'optique d'un financement objectif et équitable, il n'en demeure pas moins que la réalité est parfois toute autre. Le politique, a-t-on coutume de dire, ne connaît point de répit. Il est perpétuellement en campagne. Il est en quête permanente de voix d'électeurs réels ou supposés. La démocratie multipartisane, parce qu'elle instaure un environnement politique concurrentiel, trouve dans le financement des collectivités territoriales un terreau fertile pour la pleine expression de cette concurrence-là. Or, pour engager une telle bataille, pour se livrer à une telle concurrence, il faut disposer de moyens financiers conséquents. Et, en la matière, c'est le parti au pouvoir qui semble l'emporter face à ceux de l'opposition. Disposant des ressources et moyens de l'État, dans un contexte où la bonne gouvernance, au-delà des professions de foi, semble être la denrée la moins partagée, le pouvoir ne se fait point prier pour se livrer à une propagande et à un chantage politiques sur fond de financement des collectivités territoriales.

Nous savons avec E. Kant (1880, p. 42) que « la jouissance du pouvoir corrompt inévitablement la raison, et altère la liberté du jugement ». Cette remarque kantienne, formulée sous la forme d'une prise de position à l'encontre de la théorie platonicienne des philosophes-rois ou des rois-philosophes, se révèle d'une brûlante actualité à l'ère du multipartisme. Certes, la démagogie, l'achat des consciences, le chantage et la propagande politiques ne sont pas contemporains de l'avènement ou de la réinstauration du multipartisme. C'est ce que rapporte J.-P. O. de Sardan (2009, p. 6) : « L'État, ses agents, ses appareils, ont été perçus, par toute une tradition critique comme étant par essence et avant tout constitué de dispositifs de répression ou de conditionnement idéologique ».

Mais, l'ampleur de ces pratiques, larvées ou non, est telle de nos jours qu'il est nécessaire de s'y attarder un tant soit peu.

En effet, obnubilés par leur maintien au pouvoir, les partis ou les coalitions de partis politiques au pouvoir, n'hésitent pas à faire entorse aux règles de bonne gouvernance pour faire miroiter aux populations le meilleur des mondes possibles. Dès lors, les projets de développement local, censés s'inscrire dans la droite ligne des obligations régaliennes de l'État sont exhibés, sur fond de propagande politique, comme des réalisations du parti au pouvoir. Il n'y a donc plus la moindre dissociation entre les domaines public et privé, entre ce qui relève du patrimoine de l'État et de celui du parti. Sans pudeur, on cultive à satiété le mensonge et l'hypocrisie, de sorte que finalement le mensonge est utilisé « comme moyen de manipulation et de conservation d'un pouvoir à genuflexion, ... ». (S. Diakité, 2014, p. 67).

La manipulation se veut plus expressive dans l'usage fait du discours politique sur fond d'interminables promesses qui, en fin de compte, se muent en un chantage déguisé. Prétextant de la marge de manœuvre financière du pouvoir, ses tenants font espérer des lendemains meilleurs aux populations, qui ne sont pas acquises à leur cause, si celles-ci venaient à porter leur choix sur eux au moment des consultations électorales. Une fois de plus, ce sont les moyens de l'État, faits en partie de l'argent du contribuable, qui sont mis en avant. Le refrain est d'ailleurs le même à l'endroit des populations des zones favorables au pouvoir. En fin de compte, aucune alternative ne leur est offerte, le discours étant partout le même : « Nous vous promettons le développement si vous votez pour nous », ou encore : « Ce qui a été fait jusqu'ici pour vous n'est que le début. Continuez à nous soutenir, nous en ferons davantage ». En clair, le développement est conditionné par un soutien sans faille au pouvoir, à travers l'élection de ses candidats, au moment des élections locales. Les populations deviennent alors les otages des politiques, du moins de ceux qui ont une accointance avérée avec le pouvoir. Toute chose qui n'est sans incidence sur le développement local.

2.2. Un développement local à géométrie variable

En dépit de la bonne volonté du législateur, soucieux de parvenir à un développement harmonieux des communautés et des hommes, il n'en demeure pas moins que des disparités subsistent au niveau du développement local.

Du fait de l'omniprésence du pouvoir, on ne peut que douter de l'effectivité et de la réalité de la décentralisation. C'est pourquoi, s'appuyant sur le cas précis de son pays natal, le Burkina Faso, J. Ki-Zerbo (2003, p. 91) déclare :

Au Burkina Faso, l'enjeu de la décentralisation, ce n'est pas tellement le fait de donner le pouvoir à la périphérie ; c'est la nature du pouvoir qui pose problème. (...). C'est pourquoi je dis que tant que les pouvoirs sont dévolus à des gens cooptés par le sommet et que les textes de base sur la décentralisation sont sortis de la poche du parti au pouvoir, on ne peut pas garantir une vraie décentralisation.

Il y a lieu de déplorer la constante ingérence du pouvoir dans le processus de décentralisation. Certes, des dispositions légales existent pour une prise en compte des collectivités sur fond de justice nationale et de justice sociale. Il ne s'agit tout de même pas de répartir, à parts égales, les ressources nationales entre les collectivités territoriales dans le cadre du financement de leur développement. Des critères objectifs, tels la taille de la population, la vitalité économique de la collectivité, à travers sa contribution à la mobilisation des ressources fiscales, et bien d'autres, sont pris en compte.

De telles dispositions ne sont sans rappeler principe de la justice distributive chez Aristote, dans sa catégorisation des formes de justice. La justice distributive établit l'égalité entre les rapports de quatre termes (deux choses et deux personnes). C'est

ainsi que le bon candidat recevra la bonne note, le mauvais candidat la mauvaise note. Ramené au contexte de notre analyse, le principe de la justice distributive veut que les collectivités territoriales soient dotées de ressources financières à la mesure de leur taille, de leur marge économique et financière, ... Cette forme de justice, dans la typologie aristotélicienne, se distingue d'une part de la justice commutative qui préside aux échanges, reposant ainsi sur l'égalité mathématique, et d'autre part de la justice répressive applicable au niveau du système judiciaire. En s'appuyant sur le principe de la justice distributive, on ne saurait a priori, et de bonne foi, parler d'injustice au niveau du financement des collectivités locales.

Pourtant, on ne saurait faire abstraction de disparités entre les collectivités territoriales. De telles disparités ne sont que la conséquence logique de la propagande et du chantage politiques. Nul ne peut nier l'effectivité de formes de financement « occulte » ou « parallèle » fonction de l'allégeance des populations au parti au pouvoir. Même si ces réalisations sont profitables aux populations, il n'en demeure pas moins qu'elles soulèvent deux interrogations majeures. Primo, d'où proviennent les fonds à l'origine de tels investissements ? Secundo, n'y a-t-il pas une situation d'injustice à l'égard des localités favorables à l'opposition ?

En tout état de cause, l'objectivité et le réalisme les plus stricts inclinent à relever que ces formes de financement échappent bien souvent aux principes d'équité et de justice sociale. L'évocation de l'existence de dotations financières, dites « spéciales », pour justifier, dans certains cas, certains investissements, ne sauraient pour autant se justifier eu égard au niveau de développement des collectivités territoriales. De là à évoquer un certain favoritisme, ou un certain "rattrapage", il n'y a qu'un pas qui est vite franchi. N'est-il pas possible cependant de parvenir à un meilleur financement des collectivités territoriales à l'ère du multipartisme ?

3. Pour un financement efficient des collectivités territoriales en contexte de démocratie multipartisane

Il est possible de parvenir à un financement efficient des collectivités territoriales en contexte de démocratie multipartisane au sein de l'espace UEMOA. Il convient, à cet effet, et en premier lieu, de reconsidérer la place et le rôle des partis politiques à l'échelon local. La nécessaire dépolitisation de la décentralisation, à travers la libération des collectivités territoriales de l'emprise des partis politiques, s'impose, en seconde position, comme l'une des tâches les plus urgentes.

3.1. Le multipartisme, levier du financement performant des collectivités territoriales

Loin d'apparaître comme un obstacle au financement objectif, juste et équitable des collectivités territoriales, la démocratie multipartisane se positionne, au contraire, comme un atout pour le développement local. Il s'agit, en tout état de cause de remettre le politique, et donc la politique locale, au cœur du processus de financement des collectivités territoriales, à travers une exploitation judicieuse du multipartisme, appelant ainsi à une plus grande implication des leaders politiques locaux, qu'ils soient du pouvoir ou de l'opposition.

Une telle implication vise à « construire l'autosuffisance ». (P. J. Hountondji, 2000, p. 181). La construction de l'autosuffisance revient à « compter sur nos propres forces », toujours selon P. J. Hountondji (2000, p. 234), reprenant en cela l'une des exigences du Discours-programme de la Révolution du 26 octobre 1972 au Dahomey (actuel Bénin). Il y a, assurément, un plaidoyer en faveur d'un développement endogène, au sens où il ne s'agit nullement d'un développement d'emprunt, basé essentiellement sur des emprunts et des apports extérieurs à la communauté. En ce sens, le développement local

doit d'abord, et avant tout être conduit par les populations elles-mêmes, avec à leur tête leurs leaders politiques.

La fiscalité locale constitue, en principe, l'une des principales sources de financement du développement local. Toujours est-il que des pesanteurs de divers ordres plombent le recouvrement optimal des recettes fiscales locales. Cette situation, commune à la quasi-totalité des pays de l'UEMOA, et par extension aux pays francophones, est sensiblement différente de ce qui prévaut au sein de certains pays d'Afrique noire anglophone. S. Jaglin (2007) fait état, dans le cas de l'Afrique du Sud, d'une maîtrise de la fiscalité locale qui génère de substantiels revenus. Il convient donc, prioritairement, de lutter contre l'incivisme fiscal, de sorte à faire du civisme fiscal un réflexe au quotidien chez les citoyens.

En effet, les clivages politiques nationaux, qui se répercutent à l'échelon local, ne sont sans incidence sur le recouvrement efficient des recettes fiscales locales. Chaque parti politique, à travers sa représentation locale, se doit, par conséquent, d'œuvrer à la formation et à la sensibilisation de ses militants, en vue de leur adhésion et de leur réelle contribution au financement du développement local. Par méconnaissance de leur rôle ou par mauvaise foi, les responsables politiques locaux, en marge de la gestion des affaires locales, ne s'impliquent point dans la sensibilisation des populations en vue de leur contribution au développement local.

Mais, au-delà des responsables locaux, c'est aux organes dirigeants des partis politiques eux-mêmes que s'adresse une telle interpellation. Combien sont-ils, sous nos cieux, ces partis politiques qui font de la formation de leurs militants une de leurs préoccupations essentielles ? À la vérité, peu de militants sont formés sur leurs droits et sur leurs obligations envers la communauté en général, et à l'égard de leur communauté de base en particulier. Pourtant : « Pour que les citoyens des démocraties contemporaines puissent exercer pleinement leurs

droits politiques, il faut qu'ils soient aptes à le faire, d'où toute l'importance de l'éducation civique et politique ». (K. Agnide, 2020, p. 40).

La pluralité des partis politiques sur l'échiquier politique local doit pouvoir conduire à la prise en charge par les populations elles-mêmes de leur développement. Le constat qui s'impose, dans la plupart des collectivités locales, est celui du sabotage des actions des élus locaux par ceux qui ne sont pas de leur bord politique. Leurs actions sont bien souvent de nature à ternir en permanence l'image des élus auprès des populations. Certains ne se font point prier pour ramer à contre-courant des messages de sensibilisation au civisme fiscal. De la sorte, ils incitent leurs partisans à ne point payer les impôts et taxes, arguant de ce que cela permettrait aux élus d'entreprendre les actions inscrites à leurs différents programmes, leur assurant ainsi des chances d'une réélection.

Pourtant, en Côte d'Ivoire, par exemple, le Code électoral, en vigueur depuis le 2 Avril 2015, dispose, en ses articles 107 et 135, se rapportant respectivement à la composition des Conseils régionaux et des Conseils Municipaux : « La liste qui recueille le plus de suffrages exprimés obtient la moitié des sièges à pourvoir. L'autre moitié des sièges est répartie, entre toutes les listes, y compris la liste majoritaire, à la proportionnelle et aux plus forts restes. Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur la liste. » La volonté du législateur ivoirien, en instaurant le système de représentation à la proportionnelle était sans conteste d'associer les sensibilités politiques locales les plus représentatives à la gestion des affaires de leur collectivité. Une plus grande collaboration des partis politiques, dans le sens d'une co-gestion, était ainsi visée.

Il est plus que jamais impérieux de veiller à la stricte application de l'esprit et de la lettre du Code électoral afin que la collaboration sus-visée conserve tout son sens. Il y va du fonctionnement normal des collectivités locales. C'est pourquoi,

il appartient aux élus locaux eux-mêmes de faire souvent preuve de moins de condescendance à l'égard de leurs adversaires politiques. C'est à eux qu'il appartient de fédérer toutes les intelligences, toutes les sensibilités politiques, une fois leur élection proclamée. Ils ne doivent nullement faire abstraction des aspirations de cette frange d'électeurs portés par leurs adversaires politiques d'hier. C'est pourquoi, ils se doivent de composer avec tout le monde, d'être à l'écoute de tous. Il s'agit, *in fine*, de démontrer que le développement local doit pouvoir s'éloigner de la politique politicienne.

3.2. Pour la dépolitisation du développement local

La responsabilité de l'État est plus qu'engagée dans le processus de dépolitisation de la gouvernance locale. Il se doit de garantir un pouvoir local qui se positionne comme l'« antimonopole du pouvoir ». (J. Ki-Zerbo, 2003, p. 90). En un mot, il faut rompre avec la domination, l'omniprésence et la mainmise du pouvoir central sur le pouvoir local. La gouvernance locale peut alors acquérir une réalité dès l'instant où, selon J. Ki-Zerbo, les pouvoirs ne seront plus dévolus à des personnalités cooptées par le pouvoir.

En totale indépendance, les prétendants à la gouvernance locale doivent pouvoir solliciter le suffrage des électeurs, en dehors d'un quelconque parrainage d'un parti politique. Car, en matière de parrainage, la totale transparence est loin d'être de mise. Ceux qui sont parrainés par les partis ne font pas toujours l'unanimité au sein de la base. Mais si parrainage il devait y avoir, celui-ci doit être le fait d'une corporation ou d'organisations de la société civile ayant une assise réelle et engagée dans le sens du service à la communauté. Il s'agit de procéder à un parrainage citoyen comme il nous est donné de voir en France, par exemple, à l'occasion des élections présidentielles, et instauré, récemment au Sénégal et en Côte d'Ivoire.

La dépolitisation de la gouvernance locale ne saurait conduire au désengagement total de l'État. Celui-ci doit toujours continuer d'exercer son pouvoir régalien, notamment dans les domaines-clés de la défense et de la sécurité, de la justice. Pour ce qui est de son rapport à la gouvernance locale, il se doit d'être dans une position d'arbitre, prévenant et sanctionnant d'éventuels dérapages et manquements aux principes et exigences de la démocratie et de la bonne gouvernance. Le pouvoir local n'est donc pas un État dans l'État. La décentralisation serait alors une manière d'être dans l'État. (J. Viguier, 2013).

L'exigence de dépolitisation de la gouvernance locale ne concerne pas que l'État. Elle s'applique également aux relations entre les autorités locales et les partis politiques. L' élu local étant un agent de développement, il convient de cesser de faire des élections locales un baromètre servant à mesurer l'audience de tel ou tel parti politique. Le développement local ne saurait s'adosser à une idéologie, encore moins à un parti. Le bonheur des populations ne saurait avoir de bord politique ou de barrière. Pour tout dire, c'est en tant que simple citoyen que les candidats doivent solliciter le suffrage de leurs concitoyens et non sous la bannière d'un parti politique. Une telle posture éclipse une analyse objective des programmes de chaque candidat pour ne donner la priorité qu'à son appartenance politique.

Chaque parti politique ayant son bastion naturel ou historique, les populations sont amenées à élire indéfiniment le même individu ou le même parti à la tête de leur commune, au risque de rompre le cordon ombilical avec leur parti naturel. Assurés de compter sur l'adhésion des populations à leur parti politique, en vue de leur réélection, les élus locaux feignent d'ignorer leur mission première : le développement local, gage d'un bonheur partagé.

Conclusion

Cette réflexion portant sur la problématique du financement des collectivités territoriales en contexte de démocratie multipartisane, notamment dans l'espace UEMOA, a d'abord conduit à présenter le financement des collectivités territoriales comme une exigence du développement. Elle a été, par la suite, l'occasion de relever l'incidence de la démocratie multipartisane sur un tel financement, ainsi que les disparités constatées entre les collectivités. Enfin, la dernière partie a consisté à mettre en relief des stratégies pour un financement efficient des collectivités territoriales dans le cadre de la démocratie multipartisane.

Au regard de ce qui précède, il convient de souligner que le caractère irréversible de la démocratie d'une part, et de la décentralisation d'autre part, nécessite une implication de toutes les couches socio-politiques en vue d'atteindre un niveau de développement acceptable, et profitable à tous. Tout comme la démocratie est l'affaire de tous, chacun, à son niveau, doit jouer sa partition dans le cadre de la décentralisation qui ne vise que le développement local et, à terme, le développement de la communauté dans son ensemble. La démocratie multipartisane ne peut donc être qu'un atout pour le développement, à travers l'implication de tous dans le processus de financement des collectivités territoriales.

Références bibliographiques

Agnide K. (2020). Démocratie délibérative et gouvernance locale. Goeh-Akue N. A., Tchassim K., Ballong I. B. (dir.). *Démocratie, gouvernance locale et justice sociale – En Afrique et au-delà*. Paris : L'Harmattan, p. 27-42.

Aristote. (2004). *Éthique à Nicomaque*. Paris : Flammarion. (Collection GF), 574 p.

Bastiat F. (2005). *Sophismes économiques*, Paris : Les Belles Lettres. (Collection Bibliothèque classique de la liberté), 290 p.

Benoît F.-P. (1968). *Le droit administratif français*. Paris : Dalloz, 897 p.

De Sardan J.-P. O. (2009). *Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest*. Niamey : Lasdel, 59 p.

De Tocqueville A. (1835). *De la démocratie en Amérique* I, 405 p, https://www.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400-0107/14096_TOCQ1.pdf.

Diakité S. (2014). *Politiques africaines et identités – Des liaisons dangereuses*. Saguenay : Différence Pérenne, 108 p.

Gohourou P. (2015). *Pour mieux comprendre l'institution communale ivoirienne*. Abidjan : NEI-CEDA, 178 p.

Hochet P., Sourwéma K. S., Yatta F. et al. (2014). *Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA – Éléments pour le renforcement des processus*. Ouagadougou, Labo Citoyennetés, 73 p.

Hountondji P. J. (1997). *Combats pour le sens – Un itinéraire africain*, Cotonou : Flamboyant, 300 p.

Hountondji P. J. (dir.). (2000). *Économie et société au Bénin : le Bénin d'hier à demain*, Paris : L'Harmattan, 264 p.

Idelman É., Marie J. (2010). La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?. *EchoGéo*, 2010, n. 13, p. 1-15. <http://echogeo.revues.org/12001>.

Jaglin S. (2007). Décentralisation et gouvernance de la diversité—Les services urbains en Afrique anglophone. Fourchard L. (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique : État, gouvernement local et acteurs privés*. Paris : Karthala/CEAN, p. 21-34.

Kant E. (1880). *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*. Paris : G. Fischbacher, 92 p.

Ki-Zerbo J. (2003). *À quand l'Afrique ? – Entretien avec René Holenstein*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, 200 p.

Koné Y. F. (2006). Le vestibule et/ou l'urne. Quelles légitimités pour l'exercice du pouvoir communal ? Fay C., Yaouaga F. K., Quiminal C. (eds.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique – En contrepoint, modèles territoriaux français*, Actes du Colloque International « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe » – ISH, Mali – CEAF (EHESS) Bamako (Mali), Hôtel Mandé, 11-13 novembre 2002, Paris, IRD Éditions, p. 127-144.

Locke J. (1994). *Le second traité du gouvernement*, Traduction, introduction et notes par Jean-Fabien Spitz et Christian Lazzeri, Paris : Presses Universitaires de France, 384 p.

Platon. (2018). *La République*, Traduction et présentation par Georges Leroux, Paris : Flammarion (Collection GF), 801 p.

Premier Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis. (2008). La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, 354 p., https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20FR.pdf.

République du Bénin. (1999a). Loi n° 97 028 du 15 janvier 1999 portant Organisation territoriale de la République du Bénin, 15 p, <https://documentation-anbenin.org/s/textes-de-lois/item/811>.

République du Bénin. (1999b). Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin, 41 p., <https://documentation-anbenin.org/s/textes-de-lois/item/812>.

République du Burkina Faso. (2004). Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, modifiée par la Loi n°012-

2018/AN du 7 mai 2018, 51 p, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bkf92244.pdf>.

République de Côte d'Ivoire. (2000). Loi n° 2000-514 du 1er Août 2000 portant Code électoral ivoirien, modifiée par les Lois n°2012-1130 du 13 Décembre 2012, n°2012-1193 du 27 Décembre 2012 et n°2015-216 du 02 avril 2015, 43 p, https://www.sgg.gouv.ci/photo_doc/1343215842Loi%202000514%20Code%20Electoral.pdf.

République de Côte d'Ivoire. (2012). Loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire, 49 p, <https://dcf.ci/dcf.ci/wp-content/uploads/2021/04/LOI-N%C2%B0-2012-1128-du-13-12-2012-portant-organisation-des-collectivite%CC%81s-territorieles.pdf>.

République du Sénégal. (2013). Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013, modifiée portant Code général des Collectivités locales au Sénégal, 72 p. <https://orfao.uemoa.int/sites/default/files/2023-09/Code-general-des-collectivites-territoriales-du-Senegal-texte-consolide-03-decembre-20.pdf>.

Smith A. (2022a). *La Richesse des nations I*, Traduit de l'anglais par Germain Garnier, Paris : Flammarion. (Collection GF). 544 p.

Smith A. (2022b). *La Richesse des nations II*, Traduit de l'anglais par Germain Garnier, Paris : Flammarion. (Collection GF). 640 p.

Spencer H. (2008). *L'individu contre l'État*. Texte établi, annoté et présenté par Pierre Musso. Paris : Manucius, 146 p.

Spinoza B. (1993). *Traité théologico-politique*. Présentation, traduction (du hollandais) et notes par Charles Appuhn, Paris : Flammarion. (Collection GF). 382 p.

Viguiet J. (2013). La décentralisation : d'une manière d'être de l'État vers une manière d'être hors de l'État. *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse : Presses de

l'Université Toulouse I Capitole, 323 p.
<https://books.openedition.org/putc/1370>.