
La Gouvernance de la fourniture des services de base aux populations en Afrique au sud du Sahara : Un cadre analytique

Governance of the Delivery of Basic Services to People in Sub-Saharan Africa: A Framework for Analysis

Houinsou Dedehouanou



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2308>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.2308](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2308)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Houinsou Dedehouanou, « La Gouvernance de la fourniture des services de base aux populations en Afrique au sud du Sahara : Un cadre analytique », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 50 | 2014, mis en ligne le 01 septembre 2014, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2308> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2308>

Ce document a été généré automatiquement le 10 décembre 2020.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

La Gouvernance de la fourniture des services de base aux populations en Afrique au sud du Sahara : Un cadre analytique

Governance of the Delivery of Basic Services to People in Sub-Saharan Africa: A Framework for Analysis

Houinsou Dedehouanou

Introduction

- 1 La question de la gouvernance locale et financière des services de base est d'actualité depuis l'avènement du double processus de démocratisation-décentralisation en Afrique (Mandiang, 2008). L'Afrique a, en effet, choisi sa propre voie et ses règles de conduite en ce qui concerne l'implémentation de ces processus. En définitive, elle est devenue atypique sur le plan comparatif : les vieilles démocraties occidentales utilisent les transferts intergouvernementaux pour appuyer les critères d'efficience, d'équité et les dimensions sous-jacentes de fourniture de services de base aux populations, alors que les pays africains au sud du Sahara font peser sur la gouvernance locale et financière des services de base le réalisme politique (Caldeira, 2011 ; Marks and Davis, 2012). En effet, dans les pays en développement en général et en Afrique au sud du Sahara en particulier, l'État central utilise les transferts pour maximiser ses chances de réélection (Grossman and Helpman, 1996) et défendre les intérêts de ses partisans (Cox, 1986).
- 2 Alors que l'équité est équivalente ici à la justice sociale, c'est-à-dire les services de base à ceux qui en ont le plus besoin, l'efficience se rapporte plutôt au faible coût unitaire de production de ces services. Les dimensions sous-jacentes telles que l'adéquation et la fiabilité invoquent la satisfaction des besoins effectifs ressentis pour la première, et la qualité requise de services de base offerts aux bénéficiaires pour la deuxième.

- 3 En ce qui concerne le réalisme politique observé dans les pays africains au sud du Sahara, la difficulté de caractériser les dimensions qui fondent les critères de choix des services de base aux populations a fait naître le sentiment d'un laisser-aller et d'une grande diversité d'expériences qu'il serait pratiquement inapproprié de répertorier (Everest-Phillips, 2010). Le défi à relever, cependant, est non seulement d'identifier les grandes tendances, mais aussi de proposer un cadre analytique devant englober quelques expériences africaines documentées et surtout des perspectives d'évolution et d'amélioration de ces tendances.
- 4 Pour y arriver, le présent essai est organisé en trois sections. La première section aborde la théorisation de la gouvernance locale et financière de la fourniture des services de base en général. La deuxième section recense quelques expériences africaines à la lueur du legs colonial et du parcours post-colonial. La troisième section propose un cadre analytique de la gouvernance locale et financière des services de base aux populations dans les pays africains au sud du Sahara et le discute à la lueur des expériences africaines. Enfin, viennent la conclusion et les suggestions.

Théories normatives de la fourniture des services de base

- 5 On ne saurait aborder la question de la fourniture de services de base sans évoquer la gouvernance locale. Sachant que la gouvernance financière est au cœur de la gouvernance locale, un accent particulier sera mis sur comment et sur quoi se fonde cette notion dans les pays dits du Nord et ensuite dans les pays dits du Sud.

La Gouvernance locale

- 6 La gouvernance locale est une notion controversée. Chaque auteur lui donne un contenu en fonction de ses orientations et de ses objectifs propres. Pour Guesnier (2006), en effet, la notion de gouvernance recouvre la capacité de coordination des acteurs publics dans une...
- « organisation territoriale qui met en synergie d'une part, les acteurs privés et leur organisation industrielle, et d'autre part, les acteurs publics et leur organisation institutionnelle » (p. 420).
- 7 Si cet auteur met l'accent sur la nature des acteurs, Mandiang (2008), en revanche, insiste plutôt sur les niveaux territoriaux auxquels on peut parler de gouvernance. Il définit ainsi la gouvernance locale comme un système à l'œuvre aux différents niveaux et échelons territoriaux dans les États fédéraux et les États unitaires décentralisés.
- 8 Harding (1993), sans trop s'écarter de la définition des deux premiers, insiste sur le résultat attendu. Il définit la gouvernance locale comme...
- « la constitution de formes de concertation, institutionnalisée ou non, de groupes d'intérêts divers en vue de fournir des biens qu'une action exclusivement privée ne pourrait offrir » (p. 477).
- 9 Enfin, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (2004) utilise un cadre de référence englobant pour définir la gouvernance locale. Pour le PNUD, c'est un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus qui permettraient aux citoyens et aux groupements de citoyens d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs

différents et d'exercer leurs droits et obligations à l'échelon local. Dans la même veine, Kalirajan et Otsuka (2012) d'un côté, et Marks et Davis (2012) de l'autre affirment qu'une bonne gouvernance locale est fondée sur plusieurs piliers : la participation citoyenne, les partenariats entre des acteurs clés à l'échelon local, la compétence transdisciplinaire des acteurs locaux, les sources d'information multiples, les institutions de recevabilité, la reddition des comptes et une orientation en priorité en faveur des pauvres. D'où, la compréhension du sens réel qu'on donne au concept de gouvernance locale permet certainement d'apprécier la gouvernance financière et mieux la fourniture des services de base au niveau local.

Les débats récents sur la gouvernance financière des collectivités territoriales locales

- 10 Concept aux contours mal définis et insuffisamment précisés, la gouvernance financière des collectivités locales est également une réalité instable. De ce point de vue, elle a beaucoup évolué ces dernières années, à la fois sous l'influence des interventions de l'État et de la gestion interne des collectivités elles-mêmes (Caldeira, 2011 ; Mogues and Benin, 2011). Sa définition varie largement selon plusieurs écoles de pensée.
- 11 Pour une première école de pensée représentée par Kalirajan et Otsuka (2012) et Dafflon (1992), le concept de gouvernance financière se réfère principalement à la mesure dans laquelle les localités sont à même d'assumer les conséquences financières des décisions prises en matière d'offre de services de base et du financement de la production qui en découle. Ces auteurs soulignent également que le concept de gouvernance financière est étroitement lié à celui de la gouvernance fiscale. Cette dernière concerne l'accès aux sources de financement du secteur public, la capacité d'inventer un impôt (définir son assiette, le cercle des assujettis et le mode de calcul du barème des taux), de le décider, d'en gérer le prélèvement et de régler le contentieux fiscal (Dafflon et Perritaz, 2000). La gouvernance fiscale révèle la capacité réelle des collectivités territoriales locales à faire évoluer leurs ressources fiscales en jouant sur les taux et/ou sur les assiettes.
- 12 Les populations bénéficiaires perçoivent la gouvernance financière sous différents angles, à savoir en termes de dépenses librement décidées, d'importance des revenus propres par rapport aux transferts financiers encaissés, de capacité à recourir à l'emprunt, ou encore de possibilité d'organiser librement l'administration locale et d'édicter sans contraintes les règlements locaux (Bratton, 2011).
- 13 Pour une deuxième école de pensée représentée par 'Mogues and Benin' (2011) et 'Goñi et al.' (2011), la gouvernance financière locale, par contre, est assimilée à l'autonomie de dépense. En effet, ces auteurs mettent en avant certains inconvénients de la gouvernance fiscale : les inégalités qu'elle engendre, son caractère théorique pour les collectivités territoriales pauvres, les distorsions économiques possibles, la difficulté d'une régulation globale en matière de finances publiques et d'aménagement du territoire. Parallèlement, ils font valoir les avantages d'une autonomie de dépense assise sur des dotations : une régulation globale facilitée des finances publiques et des possibilités nouvelles de péréquation financière entre les collectivités territoriales locales.
- 14 Enfin, pour une troisième école de pensée, la gouvernance locale, qui n'est pas l'indépendance, ne va pas sans contrôle de l'État voire d'une collectivité d'échelon supérieur. En général, ces contrôles répondent à trois grandes catégories de

préoccupations : protéger les citoyens et la collectivité, promouvoir la mise en œuvre de certaines politiques, assurer une régulation globale des finances publiques (CES - France, 2006).

- 15 On retient de ces différents points de vue que la gouvernance financière des collectivités locales est indissociable d'un certain nombre de principes clés, dont ceux de la proximité et de la compétition. Si l'on cite en faveur de la proximité la suppression d'asymétries informationnelles, l'augmentation de la recevabilité par plus de participation des populations bénéficiaires, l'intégration de l'intérêt des populations dans la décision publique etc. ; ce principe souffre d'autant d'insuffisances, surtout dans les pays en développement, dont les risques de corruption des élus locaux (Bardhan et Mookherjee, 2006), l'augmentation des coûts de coordination politique et des conflits (Galasso et Ravallion, 2005).
- 16 En ce qui concerne le principe de compétition, les arguments en faveur de ce principe dont l'incitation à la mise en place de politiques publiques plus efficaces, l'adéquation de l'offre aux préférences dans les pays développés, la meilleure offre de services publics etc. sont tous autant empiriquement invalidés, surtout dans les conditions des pays en développement. Tanzi (1995) infirme la distribution géographique de caractéristiques pertinentes au sein du territoire national en présence d'hétérogénéité ethnique, culturelle ou linguistique des populations, car la taille et les frontières de localité sont souvent le résultat d'accidents historiques plus que de considérations économiques dans les pays en développement. Prud'homme (1995) remet en question l'argument de meilleure adéquation, car il s'agit de satisfaire les besoins fondamentaux, connus de tous, et non des préférences dans ces pays. Bardhan (2002) rejette l'argument de mobilité des populations en fonction de la qualité des services de base au moindre coût dans les conditions des pays en développement.
- 17 Sachant que la bonne gestion des finances locales est une condition primordiale pour le développement harmonieux des Collectivités Locales (CL), et que celle-ci répond à des critères tels que l'efficacité, l'équité, l'adéquation et la fiabilité (Goñi et al., 2011). Les stratégies d'autonomisation politique des acteurs promues par le double processus de décentralisation-démocratisation se révèlent très limitées dans leur approche des dimensions d'adéquation et de fiabilité des services de base. Par conséquent, il est attendu que les dimensions d'efficacité et d'équité constituent le fondement des critères de fourniture de ces services de base.
- 18 Or, la gouvernance financière des collectivités territoriales locales dans les pays africains au sud du Sahara revêt des dimensions autres que celles en vogue dans les pays développés (Bossert, 1998 ; Caldeira, 2011 ; Mogues and Benin, 2011).

Théories contrastées de la fourniture des services de base

- 19 La gouvernance financière des collectivités territoriales locales est étroitement liée à celle de la gouvernance locale (Bossert, 1998). Ce dernier concept fait l'objet de nombreux débats dans la théorie parce qu'il est difficile d'en saisir les contours, d'en définir le contenu, lié au principe de subsidiarité. Trois types de gouvernance retiennent souvent l'attention des chercheurs à savoir la gouvernance administrative, la gouvernance législative et la gouvernance financière (Della Santa, 1996). Une bonne mise en œuvre de la gouvernance financière suppose implicitement une bonne application des principes régissant les gouvernances administrative et législative. Par ailleurs, la gouvernance

financière est une composante déterminante du débat sur l'autonomie financière¹ au niveau local.

- 20 Un aspect non moins important de l'autonomie financière est celui relatif aux transferts intergouvernementaux des ressources fiscales. Dans les pays développés, le consensus retenu est celui selon lequel les principes d'équité, d'efficacité, d'adéquation et de fiabilité des services publics constituent le fondement de ces transferts (Caldeira, 2011 ; Kalirajan and Otsuka, 2012 ; Mogues and Benin, 2011). Ces quatre principes, en revanche, ont montré leurs limites dans le contexte des pays africains au sud du Sahara. Deux de ces principes, l'adéquation et la fiabilité heurtent les dispositifs institutionnels, culturels et ethniques en présence dans les localités générant plus de coûts de coordination politique et plus de conflits (Galasso et Ravallion, 2005). Il ne fait aucun doute que la dimension politique devient donc un principe clé de la gouvernance des services de base, car elle influence les transferts intergouvernementaux de ressources (Caldeira, 2011 ; Lemarchand, 1998 ; Le Meur, 1998).

Constats sur la gouvernance locale et financière dans les pays africains au sud du Sahara

- 21 Les expériences sont variées et dénotent l'ambivalence entre d'une part les dimensions d'efficacité et d'équité, et d'autre part la dimension politique sous toutes ses facettes de clientélisme, patronage, ethnicisme, régionalisme, attraction de l'opposition, participation des bénéficiaires etc.. Le legs colonial autant que la dotation du pays en ressources ont également été déterminants dans les expériences de décentralisation des pays africains au sud du Sahara.

Legs colonial et perspectives pour la décentralisation

- 22 Selon les auteurs Austin (2008) et Hopkins (2009), il est possible de concilier les conclusions sur l'histoire du développement économique en Afrique au sud du Sahara même en partant de positions académiques et politiques très différentes. Le legs colonial a été essentiellement caractérisé par l'approche d'extraction, alors que l'installation de populations européennes nombreuses aurait entraîné la création de certaines institutions de soutien dont ces pays auraient pu bénéficier après la décolonisation. Par exemple, les droits de propriété privée et les systèmes de gouvernement qui les soutiennent – qui, selon ces auteurs, ont permis le développement économique de l'Amérique du Nord et de l'Australie.
- 23 La manifestation de cette extraction coloniale a été par l'appropriation de la terre au profit des colons européens ou des plantations européennes, dans une stratégie mise en œuvre non seulement pour donner aux investisseurs et aux colons européens un contrôle sûr et peu cher sur la terre, mais aussi pour obliger les Africains à vendre leur travail aux agriculteurs, aux planteurs et aux propriétaires de mines européens. Même les colonies dans lesquelles les terres étaient restées aux mains des Africains, des parties importantes du secteur des services étaient en réalité monopolisées par les Européens. Les administrations coloniales procédaient alors à un recrutement coercitif de la main-d'œuvre, qui devait travailler soit pour l'État, soit pour des entreprises privées européennes. Le biais actuellement constaté dans le développement économique des pays

africains remonterait donc au refus des gouvernements coloniaux d'accepter, et encore plus de favoriser, l'émergence de marchés des droits fonciers sur les terres occupées par les Africains, dans les colonies de peuplement ou dans les colonies d'exploitation. D'où, l'absence d'un vrai système capitaliste, fondé sur la propriété privée et qui aurait ainsi créé les incitations à la concurrence et à l'accumulation nécessaires pour stimuler une croissance économique autonome.

- 24 Les perspectives explicitement positives sur le gouvernement colonial en Afrique sont rares. Certains auteurs ont attaqué l'État colonial en lui reprochant d'avoir créé des offices d'État et, ainsi, d'avoir ouvert la voie à un interventionnisme d'État qu'il considérait comme un frein au développement économique, voire à la décentralisation. Alors que la théorie de la dépendance soulignait la primauté de l'action étrangère dans la détermination des évolutions historiques, d'autres auteurs affirment que les élites africaines ont joué un rôle calculateur et crucial dans l'établissement du modèle « extraverti » de l'économie politique africaine.

Évolution et différences postcoloniales et expériences de décentralisation

- 25 Il s'agit d'apprécier comment la gouvernance financière a évolué dans les pays africains au lendemain de la décolonisation afin d'en ressortir les facteurs favorisant ou non de la décentralisation.
- 26 Austin (2010) a surtout mis en exergue l'opposition entre économies « de peuplement » et « d'exploitation » adoptées par les deux grandes puissances coloniales, la France et la Grande-Bretagne. Selon l'auteur, la différence visible dans l'évolution de la pauvreté, du bien-être et du changement structurel dans ces pays a davantage été déterminée par ce passé colonial. Alors que les Britanniques se reposaient davantage sur les chefs africains agissant comme intermédiaires (*the indirect rule*), la doctrine française assimilait une petite minorité d'Africains à la culture et à la citoyenneté françaises. Bien que les interventions des deux puissances fussent stratégiquement différentes, les similitudes étaient beaucoup plus fortes que les différences avec un impact en termes d'extraction coloniale.
- 27 Le premier facteur discriminatoire ayant propulsé certains pays a été la découverte de ressources minérales (notamment le pétrole au Nigeria et les diamants au Botswana). Le Botswana a connu une croissance stable pendant plusieurs décennies, alors que le Nigeria a vu sa croissance s'estomper par les effets de la guerre civile. Le Ghana, originalement détenteur d'or, a connu la régression jusqu'en 1983, et fut l'un des deux pays africains au sud du Sahara à avoir obtenu des résultats flatteurs avec les programmes d'ajustement structurel. Le deuxième pays fut l'Ouganda, un autre de la légion britannique.
- 28 Bossuroy et Cogneau (2009) ont trouvé une mobilité sociale plus élevée dans les colonies britanniques (Ghana et Ouganda) que dans celles françaises (Côte d'Ivoire et Guinée). Pour explication, les auteurs mettent en avant l'importance des investissements dans l'éducation, dont les montants ont été plus élevés dans les colonies britanniques que dans les colonies françaises de leur échantillon. Ce qui justifie encore le fait que le Ghana et l'Ouganda, pour des raisons qui n'ont que partiellement à voir avec leurs legs coloniaux respectifs, ont été deux grands succès de l'ajustement structurel en Afrique. Une étude portant sur 26 anciennes colonies britanniques et françaises d'Afrique tropicale (excluant

donc l'Afrique australe) a montré que les anciennes colonies françaises étaient celles qui avaient les revenus par habitant les plus élevés en parité de pouvoir d'achat depuis les années 1990 (Austin, 2010).

- 29 En ce qui concerne le Bénin, Le Meur (1998) a documenté sur les trois périodes allant de l'indépendance à la démocratisation en passant par la forte centralisation entre 1972 et 1990 que les modalités de la participation populaire sont non seulement indissociables de la question cruciale de la mobilisation des ressources, mais surtout prennent l'allure d'une rencontre durable quoique équivoque entre clientélisme, factionnalisme, délégation et démocratie.

Expériences variées en décentralisation de quelques pays africains au sud du Sahara

- 30 Selon Ebono Wa Mandzila (2006), la gouvernance locale ou la « bonne gouvernance » est devenue un sujet d'actualité voire la condition *sine qua non* du développement² économique des États africains au sud du Sahara. L'intérêt d'une instauration de la bonne gouvernance en Afrique s'est traduit par la tenue de plusieurs forums sur ce thème dans certaines capitales africaines. Le premier forum d'experts regroupant les dirigeants, les donateurs, la société civile et le secteur privé pour débattre des défis liés à la promotion de la gouvernance en Afrique au sud du Sahara a été lancé en 1997, à l'initiative du Bureau régional du PNUD pour l'Afrique et la Communauté Économique Africaine dans le cadre de l'Initiative du Système des Nations Unies pour l'Afrique (ISNUA) (Beauregard et al., 2006). Au-delà des forums et de la volonté collective d'aller de l'avant en termes de gouvernance locale et financière dans les pays africains, il est impérieux de documenter les expériences pour certains pays.
- 31 Au Sénégal, Caldeira (2011) a trouvé que la fourniture de services de base est fondée sur des transferts intergouvernementaux en termes d'attraction des collectivités locales d'opposition pour engranger des succès électoraux futurs. L'auteur a utilisé un modèle économétrique sur une dizaine d'années qui a montré que le gouvernement a effectivement ciblé de façon significative les bastions d'opposition au détriment des bastions de la mouvance.
- 32 Au Ghana, par contre, Mogues and Benin (2011) ont mis en exergue la désincitation causée par les transferts intergouvernementaux sur la mobilisation des ressources financières locales. Ces auteurs ont montré que les collectivités locales avec plus de transferts intergouvernementaux font moins d'effort de mobilisation de ressources propres que celles avec moins de transferts.
- 33 Au Kenya, Marks et Davis (2012) ont documenté la liaison entre l'autonomie financière et la recevabilité en procédant par approches quantitatives séquencées. Les auteurs ont noté un sens élevé d'appropriation selon différents niveaux de contribution depuis l'idée de projet jusqu'à sa mise en œuvre. En effet, les ménages qui ont contribué monétairement avant la mise en œuvre du projet ont un sens d'appropriation plus élevé que ceux n'ayant pas contribué et les gradients d'appropriation sont d'autant plus élevés que la contribution monétaire est élevée.
- 34 En Ouganda, Azfar et Livingston (2010) ont montré que la décentralisation n'a pas d'effet significatif sur la fourniture locale des services de base, alors que Winkler et Rounds (1996) ont conclu même à des effets négatifs au Chili.

- 35 Au Bénin, l'expression de la gouvernance financière des collectivités territoriales locales trouve son fondement dans la loi portant régime financier des communes. En effet, la loi N 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin stipule en son article 1^{er} paragraphe 1 que :
- « Sous réserve des droits et charges de l'État, et en vue de favoriser le développement à la base, la commune, la collectivité décentralisée, jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière » (Rép. du Bénin, 2010 : p. 74).
- 36 Elle précise en son article 2 que :
- « Pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre » (Rép. du Bénin, 2010 : p. 74).
- 37 Cependant, après une analyse du rendement et du potentiel de la fiscalité locale du Bénin, Bah Guera (2009) affirme que les collectivités locales béninoises ne peuvent pas à partir de leurs ressources propres financer la fourniture des services de base.
- 38 Les pays africains au sud du Sahara ont connu des fortunes diverses en matière de décentralisation et selon leur développement économique, ce dernier partiellement tributaire de leurs legs coloniaux.

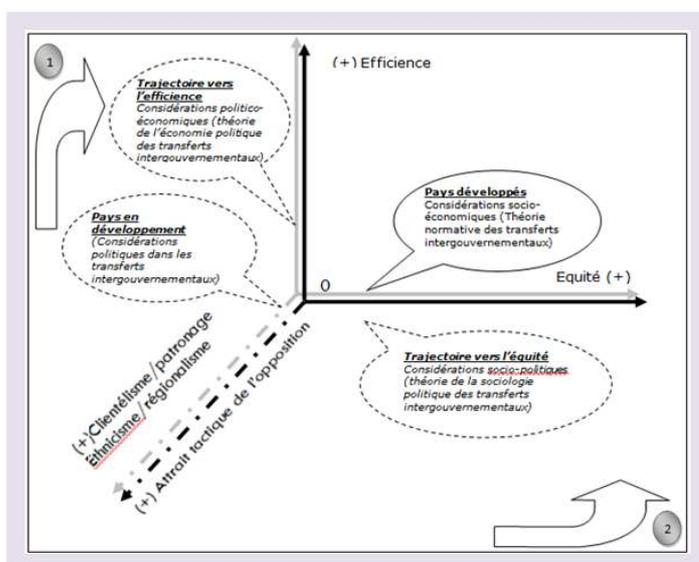
Gouvernance locale et financière de la fourniture des services de base en Afrique au sud du Sahara : vers les dimensions sociopolitiques ou d'économie politique

- 39 Au regard de la littérature sur les transferts financiers intergouvernementaux et la fourniture des services de base dans les collectivités territoriales, une esquisse de cadre analytique pour la gouvernance financière et locale a été ébauchée. Le référent d'un tel cadre analytique étant fondé essentiellement sur les dimensions d'équité, d'efficacité et celles sous-jacentes, les observations répertoriées sur les expériences africaines ont essentiellement été assimilées à la dimension politique.

Principes fondamentaux de la gouvernance financière

- 40 De tout ce qui précède, le cadre analytique présenté dans la figure ci-dessous résume pour une grande part la modélisation de la fourniture des services de base dans les pays au sud du Sahara. Ce cadre analytique part des théories normatives de la gouvernance locale et financière de la fourniture des services de base (Caldeira, 2011 ; Mogues and Benin, 2011) pour envisager la dimension politique implicite dans les transferts intergouvernementaux de ressources financières aux collectivités locales (Fried, 2011) ; Lemarchand, 1998).

Figure. Cadre analytique des déterminants de transferts intergouvernementaux



Source : Adapté de Caldeira (2011) ; Fried (2011) ; Lemarchand (1998) et Mogues and Benin (2011)

○ : Numéro de la trajectoire

- 41 En ajoutant la dimension politique aux dimensions normatives d'équité, d'efficience et celles sous-jacentes, il en résulte deux trajectoires potentielles d'évolution de la gouvernance financière et locale des pays au sud du Sahara vers les standards et normes en termes de fourniture de services de base. Cependant, devra-t-on se rendre compte que les deux trajectoires envisagées répondent bien à des nuances précises dans la dimension politique des acteurs au départ. En quoi consisteraient exactement ces nuances à prendre en compte ? Et pourquoi seraient-elles déterminantes dans le guidage par rapport à la trajectoire vers une meilleure équité ou efficience de la fourniture desdits services de base ?

Cadre analytique de la fourniture des services de base aux populations (cf. figure)

- 42 **Vers l'économie politique dans la fourniture des services de base (trajectoire 1) :** Les relations entre les décideurs politiques et leurs partisans sont rarement motivées par l'efficience dans la fourniture des services de base, alors qu'il leur est plus facile d'associer les transferts intergouvernementaux de ressources financières avec le critère d'équité en ce qui concerne les bastions de l'opposition. Ce choix de récompenser les partisans est bien celui de la facilité dans la gestion de la cité, car aboutit à la désincitation en termes de mobilisation de ressources locales et même à l'indiscipline budgétaire des collectivités locales (Mogues and Benin, 2011 ; Fried, 2011 ; Lemarchand, 1998). En revanche, les récompenses électoralistes, octroyées sous la bannière du clientélisme, du patronage, de l'ethnicisme et du régionalisme (Fried, 2011), peuvent facilement aller de pair avec l'exigence de l'efficience pour ceux-là des décideurs politiques éclairés et enclins à donner un coup de pouce au développement³ (Bossert, 1998 ; Caldeira, 2011). Pour y arriver, la nécessité d'introduire l'éthique en politique permet de raviver les mœurs positives (Lemarchand, 1998).

- 43 Or, à en croire Kalirajan et Otsuka (2012), la grande majorité des populations bénéficiaires ne se reconnaîtrait pas dans les services de base ainsi promus. Le résultat final serait donc contreproductif, car l'électorat se détournerait de cette même classe politique.
- 44 **Vers la sociopolitique dans la fourniture des services de base (trajectoire 2) :** Les relations entre les décideurs politiques et leurs opposants sont rarement motivées par l'équité dans la fourniture de services de base, alors qu'il leur est plus facile d'associer les transferts intergouvernementaux de ressources financières aux collectivités locales avec le critère de l'efficacité en ce qui concerne les bastions de la mouvance. En effet, l'attraction tactique des bastions de l'opposition serait osée surtout si l'on envisage d'autres échéances électorales (Bossert, 1998 ; Caldeira, 2011). À côté des défis relatifs à la fronde des partisans, le développement⁴ est un enjeu de taille hélas délaissé par le décideur politique habité par la ferveur du quotidien et la myopie du futur (Fried, 2011 ; Lemarchand, 1998).
- 45 La trajectoire 2 serait la plus à même de conduire le pays dans la voie du développement⁵. Le choix de l'équité pour la fourniture des services de base serait d'autant plus justifié que les besoins réels sont prégnants. Mieux, si la fourniture fait suite à l'initiative des bénéficiaires telle que décrite par Kalirajan et Otsuka (2012), les critères d'adéquation et de fiabilité s'en trouveraient renforcés. Les retombées électoralistes futures seraient encore plus assurées que dans le cas des bastions de la mouvance.

Discussions et implications du cadre analytique en termes de gouvernance locale et financière

- 46 Si la trajectoire 1 se révèle difficile à emprunter, il serait alors tentant de catégoriser les décideurs politiques ayant choisi cette voie parmi ceux qui retarderaient l'envol de leur pays (Lemarchand, 1998), alors que les décideurs qui relèvent le défi d'attirer les bastions de l'opposition seraient ceux-là qui impriment la voie à suivre vers le développement⁶ (Caldeira, 2011). Cette réflexion, quoique sensée, n'agrèerait pas le décideur avisé qui s'y reconnaîtrait, car elle reste controversée. Le succès ou non de la trajectoire vers le développement ne serait pas nécessairement fonction des difficultés et des entraves, mais ferait surtout appel à la motivation des uns et des autres acteurs à aller de l'avant (Kalirajan et Otsuka, 2012 ; Marks and Davis, 2012).
- 47 La trajectoire 2, en apparence accessible, ne la serait que si les transferts intergouvernementaux de ressources financières s'appuient sur des besoins⁷ réels et non sur l'ambition de récompenser la base électorale (Lemarchand, 1998). De l'une ou l'autre des deux trajectoires à emprunter, il persiste des obstacles au-delà desquels le développement serait plausible. Alors que l'économie politique devrait trouver son origine dans l'éducation civique donnée au sein des partis politiques qui ont pour finalité de lutte la prise et l'exercice du pouvoir, le réalisme sociopolitique serait l'apanage des décideurs confiants que l'élite d'opposition politique serait plus attachée à la bonne gouvernance locale et financière que celle partisane (Bossert, 1998 ; Bratton, 2011 ; Caldeira, 2011 ; Lemarchand, 1998).
- 48 En résumé, l'absence d'évolution vers l'autonomie financière d'une collectivité locale pourrait être envisagée à partir d'un seuil de transfert financier, alors que l'autonomie financière elle-même ne signifierait rien sinon l'absence de transferts financiers.

Conclusion

- 49 L'analyse de la gouvernance locale et financière des services de base dans les pays au sud du Sahara ne se prête pas aux mêmes règles d'efficacité, d'équité et celles sous-jacentes que dans les pays développés. Ces règles encadrent très exactement la fourniture de services de base, et mieux la gouvernance locale et financière dans ces pays. Mais, l'adoption de la démocratisation et ensuite de la décentralisation dans les pays africains au sud du Sahara n'a pas été accompagnée de ces règles dans la gouvernance locale et financière.
- 50 Alors, l'innovation ici est l'ajout de la dimension politique et celles sous-jacentes dans l'analyse de la gouvernance. Celles-ci présentent, cependant, des nuances qui ont été documentées dans un certain nombre de pays africains au sud du Sahara. Il s'agit du clientélisme, du patronage, de l'ethnicisme, du régionalisme, de l'attraction de l'opposition, de la participation des bénéficiaires, etc.
- 51 Le cadre analytique ainsi obtenu a été discuté et offre d'énormes possibilités d'expérimentation pour son amélioration et son actualisation. Au regard de la littérature qui est très explicite en termes de mécanismes de demande ou d'offre de transferts intergouvernementaux, deux suggestions importantes sont faites à l'endroit des décideurs politiques et de la recherche en gouvernance locale et financière. La première suggestion concerne l'enseignement de l'économie politique au sein des états-majors des partis et l'adoption du réalisme sociopolitique par les décideurs politiques. La deuxième suggestion relative à la poursuite de l'analyse du double processus de démocratisation – décentralisation en liaison avec la gouvernance locale et financière est à l'endroit de la recherche.
-

BIBLIOGRAPHIE

Austin, G. (2010), « Développement économique et legs coloniaux en Afrique », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [Online], 1 | 2010, Online since 14 December 2009, connection on 07 May 2014. URL: <http://poldev.revues.org/135>; DOI: 10.4000/poldev.135

Azfar, O., et Livingston, J. A. (2010): "Federalist disciplines or local capture? An empirical analysis of decentralization in Uganda," Working Papers 12, I.R.I.S., University of Maryland.

Bah Guera, C. (2009) *Rendement et potentiel de la fiscalité locale au Bénin ; Douala Cameroun*.

Banful, A. B. (2010): "Do formula-based intergovernmental transfer mechanisms eliminate politically motivated targeting? Evidence from Ghana

Bardhan, P. (2002), 'Decentralization of Governance and Development', *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-206.

Bardhan, P. and Mookherjee, D. (2006) *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*; ed. by Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee; MIT Press; 359 p.

Beauregard, C. ; Carassus, D., Ebondo Wa Mandzila, E. ; Ongodo, M. F. (2006) *Les mécanismes de gouvernance publique locale : une comparaison à l'échelle internationale* ; Éditions Dalloz, 7e conférence des Rencontres Ville Management.

Biaou, A., Adechian D., Mededji, D., Djossou, A., Essessinou, R., Hounkpodote, E., Sessede, C. (2012) *Note sur la pauvreté au Bénin*, Enquête Modulaire Intégré sur les Condition de Vie des Ménages (EMICoV 2011) 2^{ème} édition, Bénin, 21p.

Bossert, T., (1998) Analyzing the decentralization of health systems in developing countries: decision space, innovation and performance in *Soc. Sci. Med.* vol. 47, No. 10; pp. 1513-1527.

Bossuroy, T. et Cogneau, D. (2009) *Social mobility and colonial legacy in five African countries*. Unpublished working paper. Paris: Paris School of Economics and Institut de recherche pour le développement.

Bratton, M., (2011) Citizen Perceptions of Local Government Responsiveness in Sub-Saharan Africa in *World Development* vol. 40, No. 3, pp. 516–527.

Caldeira, E. (2011) Does the System of Allocation of Intergovernmental Transfers in Senegal Eliminate Politically Motivated Targeting? in *Journal of African Economies*, vol. 21, number 2, pp. 167–191 doi:10.1093/jae/ejr037 online date 11 October 2011; Downloaded from <http://jae.oxfordjournals.org/> at AGORA Benin on March 28, 2012.

Conseil Economique et Social – France (CES - France), (2006) *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*. Avis et rapports du conseil économique et social ; Paris, France ; 156p.

Cox, G. M. M. 1986 (1986) Electoral politics as a redistributive game; in *Journal of Politics*, 48(2), pp. 370-389.

Dafflon, B., (1992) *L'autonomie fiscale communale : le cas de Fribourg*, in *L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du troisième millénaire*. Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, Fribourg pp. 8-13.

Dafflon, B., et Perritaz, S. (2000) *La collaboration intercommunale Proposition d'une méthode d'analyse comparative des aspects institutionnels, opérationnels et socio-économiques des diverses formes d'intercommunalité*, Working Paper N° 335 Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Fribourg.

Della Santa, M., (1996) *Dalla collaborazione alla fusione : nalisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune*, Thèse de doctorat en sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Vico Morcote et Fribourg, pp. 96-99.

Ebondo Wa mandzila, E. (2006), « *Gouvernance de l'entreprise et cadre légal de l'audit dans la zone euro méditerranéenne : une comparaison entre la France et les pays de la méditerranée arabe* », Actes du 27^e congrès de l'AFC, CDROM.

Everest-Phillips, M., (2010) State-Building Taxation for Developing Countries: Principles for Reform in *Development Policy Review*, 28 (1); pp. 75-96.

Fried, B. J. (2011) Distributive Politics and Conditional Cash Transfers: The Case of Brazil's Bolsa Família in *World Development* vol. 40, No. 5, pp. 1042–1053.

- Galasso, Emanuela and Ravallion, Martin (2005) "Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program." *Journal of Public Economics* 89(4):705–27.
- Goñi, E.; López, J. H. and Servén, L., (2011) Fiscal redistribution and income inequality in Latin America in *World Development* vol. 39, No. 9, pp. 1558-1569.
- Grossman, G. M. and Helpman, E. (1996) 'Electoral competition and special interest politics' in *Review of Economic Studies*, 63(2) pp. 265-286.
- Guesnier, B., (2006) « Gouvernance et performance des territoires », in *Economies et Sociétés*, « Hors série », n° 41, 3-4/2006, p. 417-444.
- Harding, A., (1993) Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative », in « Gouvernement local et politiques urbaines », Actes du Colloque international, sous la direction de Sylvie BIARE Z et Jean - Yves NEVERS, CERAT, Grenoble, 2 - 3 février 1993.
- Hilhorst, J. G. M. (1990) *Regional Studies and Rural Development*, Avebury, Gower Publishing Company: p. xiii; 340.
- Hopkins, A. G. (2009) The new economic history of Africa. *Journal of African History* 50 (2): 155-177.
- Kalirajan, K. and Otsuka, K. (2012) Fiscal Decentralization and Development Outcomes in India: An Exploratory Analysis in *World Development* vol. 40, No. 8, pp. 1511–1521.
- Le Meur, P.-Y., (1998) « Décentralisation par le Bas et Participation Clientéliste au Bénin », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 15 | 1998, mis en ligne le 20 décembre 2006, Consulté le 15 juillet 2013. URL : <http://apad.revues.org/562>
- Lemarchand, R., (1998) « La Face Cachée de la Décentralisation : Réseaux, Clientèles et Capital Social », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 16 | 1998, mis en ligne le 06 octobre 2006, Consulté le 01 octobre 2012. URL : <http://apad.revues.org/522>
- Mandiang, L., (2008) *Réflexions autour du concept de gouvernance. Note de communications Dakar Sénégal*.
- Marks, S., J. and Davis, J., (2012) Does User Participation Lead to Sense of Ownership for Rural Water Systems? Evidence from Kenya in *World Development* vol. 40, No. 8, pp. 1569–1576.
- Mogues, T. and Benin, S., (2011) Do External Grants to District Governments Discourage Own Revenue Generation? A Look at Local Public Finance Dynamics in Ghana in *World Development* vol. 40, No. 5, pp. 1054–1067
- PNUD (2004) *Decentralised Governance for Development, A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development Program.*” *Journal of Public Economics*; 89(4): pp. 705–27.
- Prud'homme, R. (1995) 'The Dangers of Decentralization, in The World Bank Research Observer, pp. 201-210.
- Rép. du Bénin (2010) *Recueil de loi sur la décentralisation*, Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, Edition de septembre 2010 ; p. 109.
- Tanzi, V. (1995) 'Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects', in Michael Bruno and Boris Pleskovic (eds), World Bank Annual Conference on Development Economics 1995, Washington DC, The World Bank, pp. 295-316.
- Winkler, D. and Rounds, T. (1996), "Education reform in Chile: municipal and private sector response to decentralization and school choice"; *Economics of Education Review*; vol. 15 No. 4; pp. 365-376.

NOTES

1. L'autonomie financière ici est la situation idéale selon laquelle les collectivités locales décident de satisfaire les besoins de base des populations à partir des ressources propres. La mobilisation de ces ressources a, soit fait l'objet de concertation au niveau local, soit constitué une réponse à une expression de demande locale. Dans tous les cas, l'autonomie financière en termes de fourniture de services de base facilite la mise en œuvre des critères d'efficacité, d'équité, d'adéquation et de fiabilité.
 2. Le développement ici est perçu dans sa dimension opérationnelle, celle consistant à organiser les acteurs à telle enseigne qu'ils puissent relever tous les défis de la pauvreté (Hilhorst, 1990).
 3. Cf. note 2
 4. Cf. note 2
 5. Cf. note 2
 6. Cf. note 2
 7. Les besoins dits réels sont des besoins de base, ceux relatifs à : se nourrir, se vêtir, se soigner, s'instruire et se loger. Ces besoins, pour être réels, sont directement exprimés par les bénéficiaires.
-

RÉSUMÉS

Le défi relevé ici est celui de la proposition d'un cadre analytique de recherche en matière d'analyse de la gouvernance locale et financière subséquente au processus de décentralisation en Afrique au sud du Sahara. La pertinence dérive de la non-conformité des critères de fourniture avec les dimensions d'efficacité et d'équité et celles sous-jacentes de la fourniture des services de base dans les vieilles démocraties occidentales. Si les pays africains font tant bien que mal l'effort d'adopter le double processus de démocratisation-décentralisation, ils restent, cependant, très attachés à en fixer leurs propres règles de conduite. L'ajout de la dimension politique à ces deux premières offre un cadre analytique suggérant deux trajectoires, celle de l'économie politique et celle du réalisme sociopolitique.

The challenge here is to suggest an analytical framework of local and financial governance that encompasses other than both "efficiency" and "equity" concerns in the delivery of basic services in sub-Saharan Africa. Those two concerns are more likely found in the developed countries, while political concerns are primarily rooted in the African democratization - decentralization process. Augmenting both two original dimensions of governance with the political one provides an analytical framework that shed light on two trajectories, that of informing members of political headquarters on political economics and that of equipping political leaders with sociopolitical common sense.

INDEX

Mots-clés : gouvernance locale et financière, cadre analytique, Afrique

Keywords : local and financial governance, analytical framework, Africa

AUTEUR

HOUINSOU DEDEHOUANOU

Docteur, Maître Assistant (CAMES), Université d'Abomey-Calavi (UAC)

hdedehouanou@hotmail.com