

## *Les déterminants de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique subsaharienne - Le cas des communes togolaises*

*Tanko Awoki TANKPE*<sup>1</sup>

---

### Mots clés:

*Gouvernance locale  
Charges structurelles  
Participation citoyenne  
Transparence  
Autonomie financière*

### **RÉSUMÉ**

Le présent article vise à identifier et à analyser les facteurs déterminants l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique subsaharienne et particulièrement au Togo. Trois (3) hypothèses relatives d'abord, à la maîtrise des charges structurelles ; ensuite, à la transparence dans la gestion des ressources ; et enfin, à la participation citoyenne au processus décisionnel sont formulées et testées. Nous avons procédé à une étude quantitative exploratoire (Maire et son Adjoint, Commissaire des impôts) suivie d'une analyse statistique confirmatoire des données collectées auprès de 1 279 acteurs censés avoir des connaissances sur les aspects de la gouvernance locale et la mobilisation des ressources financières. Les résultats montrent que le taux de mobilisation des ressources propres dépend de la qualité de la gouvernance locale. La maîtrise des charges locales, la transparence et la participation citoyenne sont des facteurs qui concourent à la consolidation de l'autonomie financière des communes.

© 2024 RAG – Tout droit réservé.

---

---

Adresse de correspondance de l'auteur :

1. Maître de conférences, Agrégé des Universités en Sciences de Gestion, Université de Kara – Togo, Email :  
tankoabdallah20@gmail.com

---

## INTRODUCTION

La décentralisation territoriale a été perçue, selon Lavroff, D., G., (1976, p.65), comme « un rempart contre les excès du pouvoir central et son incapacité à produire le développement local ». Emergeant de la crise de l'Etat de la fin des années 1980, ce renouveau de l'administration du territoire est inspiré des préceptes de la séparation et de la limitation des pouvoirs. En fait, il est « une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. Il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites » (Montesquieu, 1952, p.328).

Au Togo, si cette consécration n' a été depuis longtemps que théorique, avec la nouvelle loi n° 2019 - 006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n° 2007 - 011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n° 2018 - 003 du 31 janvier 2018 ; et la tenue des élections locales le 30 juin 2019, ce processus de décentralisation a connu une nouvelle dynamique. D' où son effectivité. Toutefois, en se fondant sur le principe de l' autonomie des collectivités locales comme le pilier incontournable de la décentralisation, et trois (3) ans après la tenue des élections locales, la question de l'autonomie des 117 communes au Togo reste posée.

Il apparait, donc, clair que si en théorie ces communes jouissent d'une autonomie, en pratique elle les est moins ou presque pas. En effet, pour être considérée comme financièrement autonome, la doctrine française a fixé en 2004 le seuil du ratio recettes propres sur les recettes totales à 60% pour les communes (Steckel-Montes, M-C., 2005, p20). Ce ratio a été porté à 70,9% en 2020. Beaucoup de pays d'Afrique francophone utilisent cette doctrine pour caractériser l'autonomie des communes. Par contre un autre critère d'appréciation est souvent utilisé, il s'agit du ratio de rigidité des charges structurelles (RIGID) . Selon ce critère une commune peut être déclarée financièrement autonome lorsqu'elle a la maîtrise de ses charges structurelles.

La croissance non maîtrisée des dépenses de fonctionnement est un facteur qui influence négativement les marges de manœuvres financières des communes. Ces deux critères d'appréciation appliqués à la situation financière des communes togolaises nous présentent des situations pas du tout reluisantes. Selon les informations publiées par la Comité National des Finances Locales (CONAFIL), sur la situation financière des communes togolaises, si de

2005 à 2009, la moyenne nationale du ratio recettes propres/recettes totales a été de 68,85%, elle est passée à 49,65% entre 2010 et 2014, et à 45,68% entre 2015 et 2019.

La part des recettes propres des communes évolue donc de façon décroissante par rapport aux recettes totales. Or d'après Brun J-F, et al., (2007, p.6), « la plus grande proximité du gouvernement local devrait favoriser la mobilisation des ressources locales propres au niveau des collectivités décentralisées ».

Les dépenses de fonctionnement sont passées de 5,477 milliards Fcfa en 2005 à 14,3 milliards Fcfa en 2019. Il est donc clair que les dépenses de fonctionnement de la majorité des communes togolaises connaissent une évolution rapide. Cette évolution, si elle n'est pas contrôlée risquera de réduire considérablement les marges de ces communes en matière de dépense. Au regard de ces différentes données, il est confirmé que les communes togolaises ne sont pas financièrement autonomes. Il est donc question pour nous d'identifier les paramètres sur lesquels le pouvoir local peut jouer pour la consolidation de l'autonomie financière de sa collectivité locale. La question principale de notre recherche peut être formulée de la manière suivante : : Quels sont les facteurs déterminants l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique subsaharienne et particulièrement au Togo ?

Avant de présenter les résultats de cette recherche, nous allons d'abord faire une synthèse de la littérature portant sur les concepts et théories (§ 1) ; ensuite, nous expliquons notre démarche méthodologique (§ 2) et enfin, nous présentons et discutons nos résultats et leurs implications managériales (§ 3).

## **1. Revue de la littérature**

Dans cette partie, il est question de donner quelques définitions des concepts que contient notre sujet et faire la synthèse des travaux antérieurs sur l'autonomie financière des collectivités locales.

### **1.1. La clarification conceptuelle**

Notion équivoque aux ramifications diverses, l'autonomie financière est un concept faisant à la fois l'objet d'unanimité et de contradictions. Mieux, elle « se mesure plus qu'elle ne se définit ». Selon Guengant A, (2004), « L'autonomie des collectivités locales s'apprécie

également en termes de fiscalité locale, selon une fiscalité locale économiquement inefficace est également socialement inéquitable au plan territorial, à nouveau non pas du fait de la gestion des autorités locales mais en raison de l'existence d'un système d'imposition inadapté ». De ce point de vue, l'autonomie financière apparaît, non seulement encadrée, mais également subordonnée au pouvoir central. La libre administration accordée aux collectivités territoriales doit, en effet, se concilier avec le respect des prérogatives de l'État et la préservation de son caractère unitaire. Dès lors, une liberté financière est reconnue mais doit demeurer encadrée par le pouvoir central. Pour Roux A. (2006), l'autonomie financière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de ressources et des recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, en matière de dépenses, implique la liberté de décider d'affecter des ressources à telle ou telle dépense. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant.

En définitive, l'autonomie financière des collectivités locales peut être définie d'une part, comme la capacité juridique de ces collectivités à disposer, d'un libre pouvoir de décision tant en matière de recette que de dépense, et d'autre part, comme l'indépendance matérielle en matière de leur finance vis-à-vis de l'État. L'autonomie financière des collectivités locales doit nécessairement couvrir deux (2) grandes catégories qui sont les ressources budgétaires et fiscales. Or, si en général, la question de l'autonomie budgétaire des collectivités locales n'a fait l'objet d'aucune contestation de principe, il en va autrement, s'agissant de leur autonomie fiscale (Brun J-F, et al., op. cit.).

## **1.2. L'autonomie budgétaire relative**

L'autonomie budgétaire des collectivités locales est une réalité, voire, une nécessité inhérente au principe de la décentralisation, dont le corollaire logique est celui de la libre administration locale. Mais, En Afrique, comme ailleurs, les dispositions pertinentes qui fondent l'autonomie budgétaire des collectivités locales sont porteuses, à la fois d'assurance et d'incertitudes. L'assurance, c'est l'unanimité quasi-générale qui caractérise le principe selon lequel les collectivités locales bénéficient des ressources dont elles peuvent disposer librement.

L'horizon incertain, c'est la nécessité d'un encadrement strict du principe.

D'une manière générale, les dépenses des collectivités locales se trouvent insérées dans un cadre budgétaire rigoureusement défini par l'Etat. Ainsi, les collectivités locales ne peuvent échapper aux multiples contraintes relevant, par exemple des principes de l'annualité, de l'unité, de l'universalité, de la sincérité et de l'équilibre budgétaire (Mede, N., 2013). En effet, Les collectivités locales ont l'obligation de voter un budget équilibré au sens arithmétique de la notion. La rigueur de ce principe est plus forte pour les collectivités locales puisqu'il ne leur est pas possible, contrairement aux Etats, de présenter un budget en déficit, même si celui-ci concourt à la réalisation d'un équilibre économique d'ensemble. S'agissant des contraintes liées à l'élaboration du budget, elles ont, en général, pour but d'imposer une certaine discipline procédurale aux collectivités locales, lesquelles sont privées de toute liberté dans le processus d'élaboration de leur budget.

### **1.3. L'autonomie fiscale absente**

En Afrique, la pratique révèle que les collectivités décentralisées ne jouissent guère du bénéfice du pouvoir fiscal dérivé, tel que prévu par les instruments communautaires et relayé par des dispositions législatives internes de Etats eux-mêmes (Zaki, M., 2016). Ainsi, l'essentiel des ressources fiscales de ces collectivités provient du partage des impôts étatiques, et du produit des impôts locaux dont le régime est fixé par le législateur (Essono-Evono, op. cit., p.6). En plus de l'absence d'un pouvoir réel de décision en matière fiscale, l'incertaine autonomie fiscale des collectivités locales se manifeste, au plan pratique, par la forte centralisation de la chaîne fiscale dans les Etats africains en général (Ibidem).

### **1.4. Les approches retenues**

En décidant de se lancer dans le processus de la décentralisation, le Togo comme plusieurs autres pays de d'Afrique faisait l'option d'une part de renforcer la démocratie à la base et d'autre part, de créer les conditions efficaces d'un développement équilibré de toutes les localités du pays. Autrement dit, l'objectif fondamental et le défi majeur de la décentralisation est le développement local. La réussite de ce processus exige la redéfinition des liens entre l'Etat et les collectivités locales. Plusieurs théories fondent ces liens qui s'expriment par un

---

transfert de compétence sur plusieurs plans.

#### ***1.4.1. La théorie sur la décentralisation***

La théorie sur la décentralisation part du principe que pour amorcer un développement local et participatif, il faut accorder un certain pouvoir à des collectivités locales reconnues par la constitution ou par la loi (Jacob cité par Hong et al., 1991). Pour Kai et al., (2007), « *La décentralisation renforce non seulement la réactivité et l'efficacité dans la prestation des services publics mais elle influence aussi la croissance économique* ». Cette réflexion se fonde sur la théorie normative classique sur les finances et le fédéralisme financier.

#### ***1.4.2. La théorie de l'agence***

Le citoyen délègue son pouvoir de décision à son maire par l'attribution d'un mandat électoral. La délégation fait naître un risque, celui d'une divergence des intérêts du citoyen et ceux de l'élu. « *Les élus cherchent à conserver la confiance de leurs électeurs en ne communiquant pas correctement sur les états financiers dégradés, comme une sorte de tromperie par omission. On retrouve ici une stratégie développée pour combattre les mécanismes disciplinaires découlant de la relation d'agence d'une démocratie représentative locale* » (Busson-Villa, 2000).

La communication territoriale présente les caractéristiques du coût de dédouanement de la théorie de l'agence : reddition des comptes et présentation des politiques menées. Les élus affichent les contraintes financières de la collectivité, les arbitrages arrêtés, valorisent leurs résultats, les projets menés et les services publics locaux assurés recherchant une adhésion citoyenne. La communication financière peut en effet être mise au service de la démocratie en créant de la transparence et en ouvrant la voie à une participation citoyenne.

#### ***1.4.3. La théorie des parties prenantes***

Elle propose une approche participative de la conception de la stratégie. Plutôt que de n'envisager dans la dimension unique de lutte contre la concurrence, la théorie des parties prenantes prône l'intégration de l'ensemble des partenaires à la démarche. En effet, toutes les approches de la stratégie ne s'inscrivent pas nécessairement dans le registre de la combativité.

La théorie des parties prenantes prend le contre-pied des autres approches de la stratégie qui n'envisage la concurrence qu'en terme de rivalité et dont l'archétype est peut-être le model de l'avantage comparatif de Michael Porter. Alain (2018), affirme : « *La stakeholders theory place en premier plan l'importance de prendre en considération les intérêts spécifiques de l'ensemble des acteurs liés à l'entreprise, et donc au processus de création de valeurs, qu'ils soient salariés, actionnaire, dirigeants, sous-traitants, fournisseurs ou tout autre partie complémentaire pour l'occasion dans le cas d'une alliance stratégique* ».

A la suite des apports théoriques, nous présentons les hypothèses de recherche.

### **1.5. Les déterminants de l'autonomie financière des collectivités locales : le modèle de la recherche**

Les collectivités locales doivent être capables de maîtriser leurs charges pour accroître l'efficacité de leurs actions et répondre aux exigences de la bonne gouvernance. Cela implique que les ressources financières locales ne soient pas absorbées par des charges incontournables et non productives. Or tel n'est pas souvent le cas dans nos collectivités où la rigidité des charges locales rend difficile la maîtrise des dépenses. Il s'agit pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement et des dépenses obligatoires dont la liste n'a cessé de s'allonger depuis des lois de la décentralisation. S'agissant des dépenses de fonctionnement et notamment des dépenses de personnel, Ossono Ovono, (2012, p.2) affirme : « *elles constituent une part trop importante des charges locales, annihilant ainsi toute possibilité de choix des autorités locales. Les collectivités locales des pays d'Afrique noire francophones emploient généralement un grand nombre d'agent recrutés par les exécutifs locaux successifs, sur la base souvent clientéliste dont la rémunération constitue une charge fixe qu'il est impossible de reporter, de réduire ou d'annuler sans susciter des mouvements sociaux notamment la grève du personnel* ». Si les collectivités locales disposaient de marge de manœuvre significative sur leurs dépenses de fonctionnement, elles pourraient augmenter leur capacité de financement et répondre aux attentes de leurs populations.

Pour Chambas, (2007), la prise de conscience du lien entre prestation des services publics et les impôts locaux devrait favoriser le civisme fiscal et donc l'acceptation des impôts locaux propres aux collectivités locales. Une telle relation irait dans le sens d'une plus grande

mobilisation des ressources locales. Inversement, le lien entre prélèvement et offre de services publics devrait inciter les responsables des collectivités locales et améliorer l'efficacité de leurs dépenses afin de s'inscrire dans un cercle vertueux et susciter plus la mobilisation des ressources propres. Au vu de cette littérature, nous formulons l'hypothèse (H1) : « *La maîtrise des charges structurelles a une influence positive sur l'autonomie financière des collectivités locales* ».

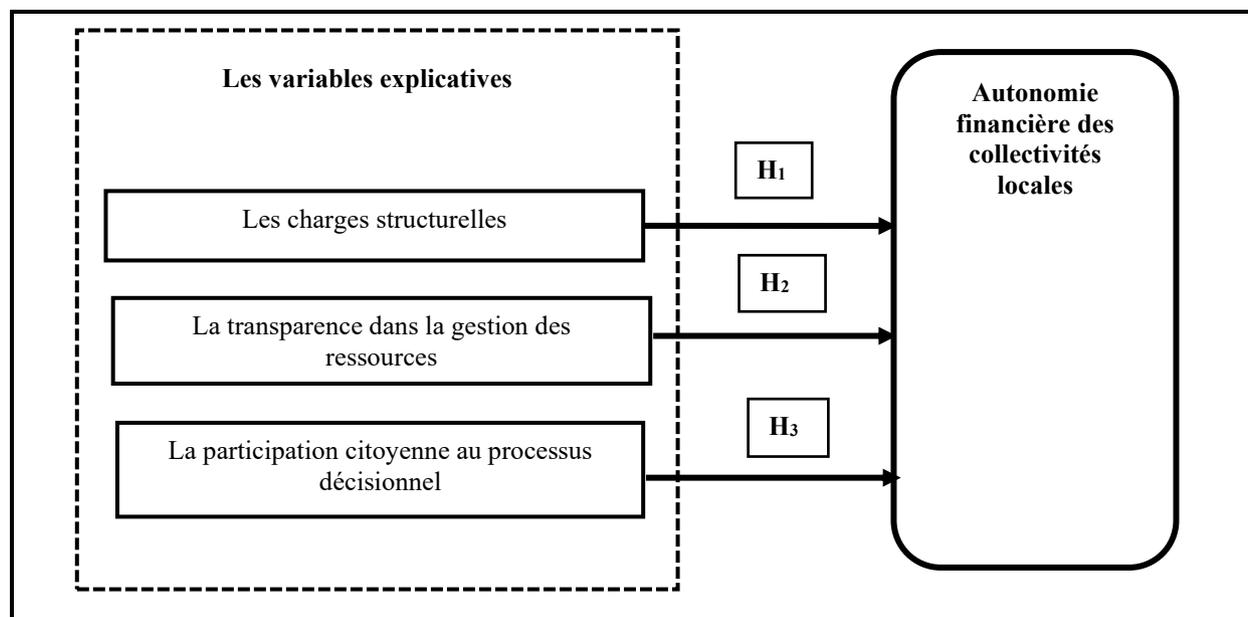
Le financement de la décentralisation en Afrique apparaît comme l'une des problématiques majeures du développement local (Weinsou et al., 2006). Dans ce contexte, le Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) a conduit un projet dénommé approche multi-acteurs de mobilisation et de gestion des ressources. Les conclusions de ces travaux publiées en 2020, il ressort que les mécanismes de gouvernance locale ont une influence sur la mobilisation des ressources locales. Pour Keita *et al.*, (2008), la gouvernance est un facteur important, facilitant la compréhension entre les acteurs et offrant la possibilité d'un travail en commun et la coordination de leurs actions. Ils ont à cet effet défini trois facteurs qui peuvent aider les communes à accroître leurs ressources : le climat de confiance ; la communication ; et le leadership du maire. De ce qui précède, nous pouvons donc établir un lien entre la gouvernance locale et l'autonomie financière des collectivités locales. En se référant à la charte nationale sur la gouvernance locale au Togo, la gouvernance locale s'articule les piliers suivants : la transparence/redevabilité ; la participation citoyenne ; l'efficacité/efficience ; l'inclusion/équité ; et l'état de droit.

Parmi tous ces piliers, un accent particulier est mis sur l'implication de tous les acteurs dans la gestion des ressources de la commune. Mais pour Christophe (2020), la communication est une condition de la participation. En effet, l'absence d'informations sur la gestion des ressources financières des communes risquerait de développer le doute et l'incivisme fiscal. C'est certainement dans ce même ordre d'idée que Keita *et al.*, (op. cit.), affirmaient que la situation des finances locales en Afrique est aggravée par le système d'opacité dans la gestion des ressources financières par les responsables. Cette thèse est appuyée par Ossono Ovono, (op. cit.), qui déplore l'absence de d'informations et de communication sur la gestion des ressources locales propres et parle de dialogue de sourds entre citoyens et autorités locales. Les premiers pensent que les impôts et taxes payés iront dans les poches des élus et gents de

la mairie au lieu de financer les priorités de développement. Les élus à leur tour pensent que les contribuables manquent de bonne foi en matière de paiement des impôts et taxes alors qu'ils réclament régulièrement l'amélioration de leur condition de vie, chose impossible sans moyens financiers.

Dans la même logique, Ghura, (1998) et Attila, (2006), affirment que la corruption est un problème de la gouvernance locale qui affecte la mobilisation des ressources locales. Ils affirment qu'il existe une relation négative entre corruption et mobilisation fiscale. En nous basant sur les résultats des recherches et des études sus exposées, nous nous proposons de tester l'hypothèse (H2) selon laquelle : « *La transparence dans la gestion des ressources a une influence positive sur l'autonomie financière des collectivités locales* ».

S'appuyant sur la théorie des parties prenantes qui prône l'intégration de l'ensemble des partenaires au processus décisionnel, Ossono Ovono, (op. cit.) affirme que : « *La démarche faisant participer selon leur degré d'importance l'ensemble des acteurs communaux à tout le processus d'identification, de mobilisation et de gestion des ressources financières quel que soit leur nature contribuera efficacement au relèvement du taux de recouvrement pour un développement local durable* ». Allant dans le même sens, nous pensons que prendre en compte les opinions et suggestions des citoyens ou même les associer dans le processus de prise de décision serait un moyen sûr pour motiver les citoyens à participer activement au processus de mobilisation des ressources des communes. Ainsi se dégage alors l'hypothèse (H3) selon laquelle : « *La participation citoyenne au processus décisionnel a une influence positive sur l'autonomie financière des collectivités locales* ». Au regard de ces hypothèses, nous présentons le modèle de recherche comme suit :

**Figure : Modèle conceptuel de recherche**

Source : Notre synthèse

## 2. Méthodologie de la recherche

Notre travail de recherche essaie de vérifier un ensemble de facteurs déterminants l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique subsaharienne et particulièrement au Togo. Afin de répondre à notre objectif de recherche, nous avons choisi de tester notre modèle conceptuel, en nous inscrivant dans une approche quantitative (Royer et Zarlowski, 2003 ; Bollecker M., 2007). Nous utilisons ici un raisonnement hypothético-déductif (Baumard P. et Ibert J., 1999 in Thietart R. A, 2003) qui est en adéquation avec les objectifs de notre recherche, où la démarche théorique nous a permis d'extraire des hypothèses scientifiques réfutables, que nous avons testé en les confrontant à la réalité observée (Charreire et Durieux, 1999 ; Evrard *et al.*, 2009 ; Roussel et Igalens, 1998). Notre logique de raisonnement correspond entièrement à notre positionnement épistémologique. En effet, celle-ci est le type de raisonnement favorisé dans une approche positiviste (Dubé et Paré, 2003).

## **2.1. Les variables d'action et de résultat**

Comme dans toute recherche nous distinguerons les variables d'action indépendantes ou explicatives et les variables dépendantes ou expliquées.

### ***2.1.1. La variable à expliquer (Autonomie financière)***

L'autonomie financière se caractérise selon plusieurs dimensions (politique, économique et juridique) et prend des formes diverses : aspect de l'autonomie générale composé d'autonomie budgétaire, d'autonomie fiscale et d'autonomie de gestion (superposition d'autonomie formelle et d'autonomie réelle) (Oliva, E., 2017). A propos des multiples dimensions de l'autonomie financière, Guengant (2004, p.27), affirme : « *Dans sa conception la plus générale, voir idéale, l'autonomie financière suppose une capacité, non seulement juridique mais aussi économique, de mobilisation des ressources à hauteur des besoins de dépenses induits par les compétences assumées* ».

Dans un effort de décryptage de ce concept équivoque, Tobie, J., (2014, p.12), admet que : « *L'autonomie financière s'apprécie génériquement comme étant la situation d'une collectivité locale jouissant d'un pouvoir effectif de décision et de gestion de ses recettes et de ses dépenses pour un bon accomplissement de ses missions* ».

### ***2.1.2. Les variables explicatives***

#### ***Maîtrise des charges de personnel***

Elles sont constituées des dépenses liées au paiement des salaires, primes, et indemnités du personnel de la mairie. Un accent particulier est mis sur les charges de personnel qui constituent une part trop importante dans les charges locales.

#### ***Transparence (TR)***

Le gouvernement local a l'obligation de rendre compte, d'expliquer et de répondre des conséquences des décisions qu'il a prises au nom de la communauté qu'il représente. Dans sa thèse, Hadjar (2016), affirme que la transparence est l'un des fondements de la bonne gouvernance, un facteur conduisant à la rigueur, constituant une barrière sérieuse aux détournements, aux surcoût et à la corruption. Pour lui, c'est le principe le plus difficile à concrétiser sur le terrain, à cerner et à cibler. Son évaluation est compliquée car le recueil des

informations est délicat et peut être subjectif. Les informations ne sont pas en général vérifiables.

### ***Participation Citoyenne (PC)***

Le Club de Développement Durable des Etablissements et Entreprises Publics (CDDEEP) fait de la reconnaissance des intérêts des parties prenantes un idéal. L'organisation met et pratique les valeurs du service public dans ses liens avec ses parties prenantes. L'organisation doit à cet effet être en mesure d'identifier les attentes, les besoins et les exigences de ses parties prenantes.

Dans son rapport sur comment accroître les ressources financières des communes en Afrique de l'ouest publié en 2008, l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV) pointe du doigt le climat de crise de confiance entre autorités locales et citoyens. Selon cette organisation, cette situation influence négativement la mobilisation des ressources financières locales. Elle préconise la participation citoyenne dans la gestion de la cité comme solution à une telle solution.

## **2.2. La mesure des variables d'étude**

### ***Autonomie financière***

L'autonomie financière sera mesurée par le ratio Recettes Propres/Recettes Totales. Ce ratio donne la part des recettes propres au sein des recettes totales de la commune. Il permet de mesurer l'effort de mobilisation des ressources propres de la commune. En effet, le caractère aléatoire des subventions de l'Etat fait des recettes propres une déterminante au sein des recettes totales pour la mesure de l'autonomie financière.

### ***Maîtrise des charges de personnel***

Cette variable sera appréhendée par le ratio de rigidité des charges structurelles (RIGID). Le RIGID permet d'évaluer les marges de manœuvre d'une commune en terme de réduction de ses dépenses de fonctionnement.

### ***Transparence et Participation citoyenne***

Pour mesurer ces variables, nous avons retenus une liste d'items dans notre questionnaire adressé aux citoyens des communes. Ces items sont choisis en fonction des hypothèses que nous avons émises et résumés dans le tableau suivant :

**Tableau 1 : La liste des items**

Critères	Items	Scores (1 à 5)
Transparence	Existence d'un canal d'information sur les activités de l'exécutif	1 à 5
	Accessibilité des canaux utilisés pour communiquer avec les citoyens	1 à 5
	Accessibilité aux informations relatives aux différents impôts et taxes	1 à 5
	Communication des dates de sessions communales	1 à 5
	Diffusion des décisions des sessions	1 à 5
	Explication aux citoyens (au besoin) du bienfondé des décisions prises	1 à 5
	Accès facile au budget, aux comptes administratifs et au PDC	1 à 5
Participation citoyenne	Existence d'un cadre de concertation avec les acteurs locaux du système (Organisations de la Société Civile (OSC) et citoyens)	1 à 5
	Possibilité d'assister activement aux sessions communales dans les conditions définie par la loi	1 à 5
	Prise en compte réelle des suggestions de tous les acteurs dans le processus décisionnel.	1 à 5
	Implication des citoyens dans l'élaboration du plan de développement communal (PDC)	1 à 5
	Implication des citoyens dans l'identification et le recouvrement des ressources locales	1 à 5
	Prise en compte des priorités des citoyens dans l'élaboration du budget	1 à 5

Source : Notre analyse

### **2.3. La définition de la population, les unités d'échantillonnage et méthodes d'échantillonnage**

Notre étude porte sur les 117 communes<sup>1</sup> au Togo. La population cible est composée des acteurs de toutes les communes, censés avoir des connaissances sur les aspects de la gouvernance locale. Par acteurs, on entend, le conseil municipal (le Maire, l'Adjoint au Maire, les conseillers municipaux) ; le Commissaire des Impôts, le Receveur municipal ; le Secrétaire Général ; les Chefs de divisions ; les organisations de la société civile ; les représentants des femmes, des jeunes ; les associations et ONG de la commune ; les comités de développement de quartier et de villages ; et les différents partenaires techniques et financiers présents au Togo tels que l'Union Européenne, la Coopération Allemande, l'Agence Française de Développement.

Le plan d'échantillonnage utilisé est la méthode des strates. Cette méthode consiste à diviser la population étudiée en sous-ensembles homogènes disjoints (strates) puis réaliser ensuite un

<sup>1</sup> La loi n°2019-006 portant modification de la loi n°2018-003 du janvier 2018, a considérablement modifié la cartographie du territoire togolais et son mode de gouvernance. On dénombre aujourd'hui 5 Régions, 39 Préfectures, 117 communes au Togo.

sondage indépendant dans chacune des strates. Dans le cadre de la présente étude, les communes ont été prises distinctement. A l'intérieur de chaque commune, se trouve les acteurs.

Dans le souci d'identifier et d'interviewer des citoyens qui ont un niveau de compréhension acceptable sur les mécanismes de la gouvernance, nous avons réduit l'effectif des individus à interroger à 12 par commune. Ainsi, notre échantillon est composé de :

**Tableau 2 : La population cible**

Régions	Communes urbaines existantes (1)	Population cible par Commune (2)	Population cible pondérée (1) * (2)	Questionnaires			
				distribués	non validés	exploitables	% Valide <sup>2</sup>
Maritime	32	12	384	384	42	342	89%
Plateaux	32	12	384	384	46	338	88%
Centrale	15	12	180	180	7	173	96%
Kara	22	12	264	264	11	253	96%
Savanes	16	12	192	192	19	173	90%
Total	117	-	1404	1404	125	1279	91%

Source : Notre analyse

L'enquête a couvert toutes les 117 communes urbaines existantes. Au total, 1.404 questionnaires ont été donc distribués. Lors du dépouillement, les questionnaires recueillis dans certaines communes n'ont pas été exploités à cause de non réponses ou de l'incohérence des réponses qu'ils contiennent. Certains questionnaires ne sont pas non plus traités à cause du nombre important de réponses manquantes. En définitive, le taux réel de couverture est de 100% alors que le taux de réponse final est de 91% ; ce qui signifie que 1.279 questionnaires ont pu être collectés, constituant l'échantillon définitif sur lequel s'appuie notre étude. L'enquête s'est déroulée du 02 avril au 30 juin 2022 (Soit trois (3) mois).

#### 2.4. La technique de collecte et méthodes d'analyse et de traitement des données

Nous avons d'abord procédé à la réalisation de l'enquête par entretiens, puis à la réalisation de l'enquête par questionnaires. L'enquête par entretiens auprès des autorités locales et de

<sup>2</sup> Pourcentage (%) Valide = (Questionnaires exploitables / Questionnaires distribués)\*100

l'administration des impôts avaient pour but d'identifier les déterminants de l'autonomie financière afin d'aider les communes à consolider leur autonomie financière par une meilleure mobilisation des ressources. Pour garder l'objectivité dans notre démarche, nous avons préféré les entretiens individuels et non collectifs. Le questionnaire a été notre principal outil de collecte des informations. Il a été élaboré non seulement à partir de la littérature et des entretiens exploratoires que nous avons eus avec les acteurs, mais aussi en fonction de nos variables, dépendantes et indépendantes.

Pour permettre à nos enquêtés de répondre plus aisément aux questions, notre questionnaire a été anonyme et conçu selon le modèle de Likert à cinq (05) niveaux allant de tout à fait d'accord à pas du tout d'accord. Le choix de l'échelle de Likert est guidé par son utilisation dans la plupart des enquêtes d'opinions. Elle est supposée être un bon indicateur de mesure des attitudes. Le questionnaire est subdivisé en deux (2) parties. La première partie est relative à la transparence et à la redevabilité ; et la deuxième partie a trait aux opinions des enquêtés sur la participation citoyenne aux activités de la commune. Les items ont été sélectionnés à partir de la revue de la littérature.

Pour nos hypothèses, les données recueillies ont été analysées grâce aux tableaux. Ces tableaux nous ont permis de faire ressortir les valeurs des dépenses de fonctionnement, des charges de personnels et celles des recettes propres des différentes communes. Ces données nous ont permis de calculer les taux de rigidité des dépenses de personnel de 2015 à 2022. Signalons que le test de corrélation nous a permis d'établir le lien entre maîtrise des charges structurelles et la mobilisation des ressources propres. Les données recueillies dans le cadre de notre étude sont des variables qualitatives qui présentent des modalités ordonnées (Pas du tout d'accord, pas d'accord, ni d'accord ni pas d'accord, d'accord et tout à fait d'accord) conformément à l'échelle de Likert, le modèle polychotomique ordinale (encore appelé logit ordonné)<sup>3</sup> sera donc le modèle économétrique le plus adapté à notre analyse. Cette régression

---

<sup>3</sup> La régression est une technique très couramment utilisée pour décrire la relation existant entre une variable à expliquer et une ou plusieurs variables explicatives. Lorsque la variable à expliquer est une variable qualitative, la régression linéaire classique au sens des moindres carrés doit être abandonnée au profit de la régression logistique (Gillet, A., 2011). Si la variable à expliquer ne présente que deux modalités, on utilise la régression logistique binaire. Si elle présente plus de deux modalités et que celles-ci ne sont pas ordonnées, on doit employer la régression logistique polychotomique nominale. Enfin,

logistique consistera à modéliser la variable latente continue :  $RPRT^* = a_0 + a_1TR + a_2PC + \varepsilon$

Les valeurs prises par la variable RPRT correspondent à des intervalles dans lesquels se trouve  $RPRT^*$  définissant ainsi le modèle de décision suivant à n+1 modalités :

$$\left. \begin{array}{l} RPRT = 0 \text{ si } RPRT^* \leq C_1 \\ RPRT = 1 \text{ si } C_1 < RPRT^* \leq C_2 \\ RPRT = 2 \text{ si } C_2 < RPRT^* \leq C_3 \\ \dots \\ RPRT = n \text{ si } C_n < RPRT^* \end{array} \right\}$$

Avec :

- $RPRT^*$ , la variable latente représentant le ratio RP/RT ;
- RPRT, la variable dépendante représentant le ratio RP/RT ;
- TR, la variable explicative représentant le mécanisme « transparence et redevabilité » de gouvernance locale ;
- PC, la variable explicative représentant le mécanisme « participation citoyenne » de gouvernance locale ;
- $\varepsilon$ , le terme d'erreur suivant une distribution normale telle que :  $E(\varepsilon) = 0$  et  $Var(\varepsilon) = 1$  ;
- $a_i$ , les coefficients de la régression du modèle ;
- $c_i$ , les seuils de la régression du modèle.

Le recours à une fonction de répartition de type logistique permet de définir un modèle Logit. L'estimation de tous les paramètres, les coefficients de régression et les valeurs des seuils de ce modèle est effectuée à l'aide des algorithmes de maximisation d'une fonction de Log-vraisemblance définie par les  $P_{ij}$ . Les valeurs des coefficients du modèle ne sont pas directement interprétables en terme de propension marginale, seuls les signes des coefficients indiquent si la variable agit positivement ou négativement sur la variable latente. Pour ce faire, on utilisera les odds ratio.

---

si la variable à expliquer présente plus de deux modalités et que celles-ci sont ordonnées, la méthode à exploiter est la régression polychotomique ordinale.

L'hypothèse  $H_1$  sera vérifiée à partir d'un ratio de rigidité des charges structurelles (RIGID). Ce ratio permet d'évaluer le poids des charges structurelles dans les produits réels de la collectivité. Encore appelé taux d'incompressibilité des dépenses, il appréhende les marges de manœuvre d'une commune en terme de réduction de ses dépenses de fonctionnement. En effet, il évalue les capacités d'une commune à s'adapter à une contrainte de ressources financières sans avoir à réaliser des coupes au sein des dépenses de fonctionnement difficilement compressibles : personnel, frais de gestion courante et remboursement de la dette. Ce ratio est institutionnalisé depuis 1992 en France et il est également conseillé par Guengant, (1999). Son mode de calcul est :

$$\text{RIGID} = \frac{\text{Charges structurelles}}{\text{Produits réels}}$$

Plus le ratio est élevé, plus la marge de manœuvre de la collectivité est tenue. Le seuil critique est atteint lorsque le RIGID dépasse 0,80. D'après l'hypothèse  $H_1$ , la maîtrise des charges structurelles, c'est-à-dire la baisse du taux de rigidité influence positivement l'autonomie financière. En effet, la maîtrise des charges structurelles permet aux collectivités de renforcer leur capacité de financement pour satisfaire au mieux les besoins des populations. Ces dernières seraient donc plus motivées à payer leurs impôts et taxes, augmentant ainsi le montant des recettes propres des collectivités.

Pour vérifier l'hypothèse  $H_1$ , nous avons effectué une corrélation entre le RIGID et le montant des recettes propres. L'hypothèse  $H_1$  sera confirmée lorsque le coefficient de corrélation sera négatif. Elle sera infirmée dans le cas contraire. Dans la suite de nos travaux, des indicateurs et ratios seront complétés à nos variables pour la vérification des deux (2) autres hypothèses. En effet, l'analyse des résultats de l'estimation du modèle est faite au moyen du signe et de la significativité des coefficients. En cas de significativité des coefficients, leur signe indique l'influence positive ou négative de la variable associée sur la variable dépendante. La significativité est observée à partir des p-value au seuil de 10%, de 5% et de 1%. On a : la significativité globale de l'ajustement par la statistique LR, et la significativité individuelle des coefficients à l'aide des ratios z-statistique.

Pour vérifier l'hypothèse  $H_2$ , nous allons tester la significativité de la variable TR à l'aide des ratios z-statistique. TR sera significative au seuil de 10% si la probabilité associée au test z-statistique est inférieure à 0,1. L'hypothèse  $H_2$  sera confirmée si la variable TR est

significative et le coefficient qui lui est associé est positif. Pour vérifier l'hypothèse H<sub>3</sub>, nous allons tester la significativité de la variable PC à l'aide des ratios z-statistique. PC sera significative au seuil de 10% si la probabilité associée au test z-statistique est inférieure à 0,1. L'hypothèse H<sub>3</sub> sera confirmée si la variable PC est significative et le coefficient qui lui est associé est positif. Pour la validation de notre modèle, nous avons utilisés le test de Skewness/Kurtosis pour vérifier la normalité des erreurs suivant l'hypothèse nulle que les erreurs suivent une loi normale et l'hypothèse alternative de la non normalité des erreurs. Les tableaux ont été réalisées à l'aide du logiciel Excel. Quant aux tests d'indépendance, de corrélation ainsi que l'analyse économétrique, nous avons utilisé le logiciel de traitement statistique STATA dans sa version 17.0 sous l'environnement Windows.

### 3. Présentation et discussion des résultats

Il s'agit ici d'exposer les résultats obtenus à partir de l'analyse des données collectées sur le terrain. Ces résultats seront présentés en deux temps : d'une part, la présentation et l'analyse des données et d'autre part, la discussion des résultats.

#### 3.1. Présentation et analyse des données

Ce paragraphe présente les résultats et l'analyse des données issues des différents états financiers utilisés dans le cadre de la présente étude.

**Tableau 3 : Le récapitulatif des charges de personnel et dépenses de fonctionnement des 117 communes (données en millions de Fcfa)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CP	89 591	94 538	105 211	110 325	125 970	81 278	214 382	292 378
DF	214 788	218 490	221 700	261 608	252 580	249 074	478 115	577 199
RIGID	0,4171	0,4327	0,4746	0,4217	0,4987	0,3263	0,4484	0,5065
RP	96 131	169 439	180 289	189 958	177 842	159 971	262 333	419 924

Source : Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) / Direction des opérations financières et du portefeuille de l'Etat (DOFIPE) / Fonds d'appui aux collectivités locales (FACT), février 2023.

Ce tableau N°3, regroupe les charges de personnel (CP) qui sont considérés comme des personnes incompressibles et les dépenses de fonctionnement (DF) ; on y retrouve également le RIGID. L'analyse de ce tableau montre une augmentation des dépenses de fonctionnement

de 2015 à 2022. De 2021 à 2022 on observe une croissance rapide de ces mêmes dépenses. Le plus faible montant qui est de 214, 788 milliards Fcfa est observé en 2015 au début de la mise en place et à l'opérationnalisation des structures de pilotage et de suivi de la décentralisation, et le montant le plus élevé de la période est observé en 2022. Ce montant est de 577,199 milliards Fcfa. Le plus petit montant des recettes propres (RP) est de 96,131 milliards Fcfa et est observé en 2015. Le montant le plus élevé de ces recettes est de 419,924 milliards Fcfa et est réalisé en 2022. En effet, depuis 2020, les ressources propres des communes ont d'abord chuté sensiblement, à 159,971 milliards Fcfa perturbées par la Covid-19, avant de remonter la barre des 262,333 milliards Fcfa en 2021. Si une partie de l'année de 2021 était encore rythmée à la crise sanitaire, dont les restrictions n'ont été levées qu'à partir du second semestre, la décentralisation semble l'un des secteurs ayant le plus souffert de la pandémie.

L'augmentation des recettes propres en 2022 est due au coup de pouce « consistant » reçu du gouvernement, à travers le Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT). Bien qu'en termes de financement du budget des municipalités, la contribution des Partenaires techniques et financiers reste encore très faible (460 millions FCFA sur 3 ans), ils restent d'importants soutiens sur des projets hors budget. En exemple, l'Allemagne à l'avant-garde, a notamment déployé un vaste Programme d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale. Quant aux charges de personnel (CP), elles ont connu une croissance de 2015 à 2019 avant d'évoluer en dents de scie de 2019 à 2021. L'analyse du taux de rigidité des charges incompressibles montre que le plus faible taux est en 2020 (32,63%) et le taux le plus élevé est observé en 2022 (50,65%). De 2015 à 2021, la part des charges de personnel sur les dépenses de fonctionnement est toujours inférieure à 50% sauf en 2022 l'année au cours de laquelle plus de 50% des dépenses de fonctionnement sont des charges de personnel.

Le questionnaire d'enquête utilisé sur le terrain a permis de donner un score allant de 1 à 5 à chaque item. Une base de données a été ainsi constituée et a permis de calculer un score moyen pour chacune des variables transparence (TR) et participation citoyenne (PC). Les résultats obtenus sont les suivants :

**Tableau 4 : Le récapitulatif des RP, RT et RP/RT des 117 communes (données en millions de Fcfa)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RP	96 131	169 439	180 289	189 958	177 842	159 971	262 333	419 924
RT	209 390	963 816	1 066 167	980 175	702 100	650 553	971 243	1 394 169
RP/RT	0,4591	0,1758	0,1691	0,1938	0,2533	0,2459	0,2701	0,3012

Source : Direction Fédérale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) / Direction des Finances et du portefeuille de l'Etat (DOFIPE) / Fonds d'appui aux collectivités locales (FACT), Février 2023.

Ce tableau N°4, a permis d'évaluer et de suivre l'évolution du ratio RP/RT des 117 communes de 2015 à 2022. De l'analyse de ce tableau, il ressort que le plus fort taux du ratio RP/RT est observé en 2015 (45,91%) et le plus faible taux en 2017 (16,91%). De 2015 à 2017, on observe une décroissance de ce taux avant de le voir croître légèrement à partir de 2018. Les moyennes individuelles relatives à l'appréciation des critères transparence et participation obtenues dans notre base de données ont été regroupées en trois classes. Ainsi, pour le critère transparence, nous avons obtenu le tableau suivant :

**Tableau 5 : Evaluation du niveau de transparence**

Scores	Effectif	Pour cent	Pourcentage valide
[1 ; 2,5[	233	18,21	18,21
[2,5 ; 3,5[	684	53,45	53,45
[3,5 ; 5]	362	28,34	28,34
Total	1 279	100	100

De l'analyse de ce tableau N°5, il ressort que 233 personnes soit 18,21% des citoyens attribuent au critère transparence un score moyen compris entre 1 et 2,5. Cette catégorie de citoyens estime alors qu'il n'y a pas transparence dans la gestion des affaires des communes. Le deuxième groupe est constitué des citoyens qui ont un avis neutre sur l'existence ou non de la transparence dans la gestion des autorités communales. Ils sont au nombre de 684 et représentent 53,45% de la population étudiée. Ce groupe donne au critère transparence un score moyen compris entre 2,5 et 3,5 exclu. La dernière classe a un effectif de 362 soit 28,34% de la population. Cette cohorte donne au critère transparence un score moyen compris entre 3,5 et 5.

On peut alors conclure que la majorité des citoyens expriment un sentiment de doute sur l'existence de la transparence dans la gestion des communes. Aussi, la proportion de ceux qui

font une appréciation négative du niveau de transparence est plus grande que celle de ceux qui pensent le contraire. L'évaluation du critère participation citoyenne à partir de nos items, nous a permis d'établir le tableau suivant :

**Tableau 6 : Evaluation du niveau de la participation citoyenne**

Scores	Effectif	Pour cent	Pourcentage valide
[1 ; 2,5[	237	18,53	18,53
[2,5 ; 3,5[	708	55,36	55,36
[3,5 ; 5]	334	26,11	26,11
Total	1 279	100	100

Le tableau n°6 nous renseigne sur la répartition des citoyens selon l'appréciation qu'ils font du niveau de participation citoyenne. De l'analyse de ce tableau, il ressort que 237 personnes des citoyens interrogés donnent au critère de participation citoyenne, un score moyen compris entre 1 et 2,5. Celles-ci représentent 18,53% de la population et elles apprécient négativement le niveau de participation des citoyens à la gestion des activités de nos communes.

Sur les 1.279 citoyens interrogés, seulement 334 (soit 26,11%), apprécient positivement le niveau d'implication de tous les acteurs dans la gestion de la commune. Ces citoyens donnent un score moyen compris entre 3,5 et 5 au critère de participation citoyenne. Quant aux citoyens qui donnent un avis neutre, c'est-à-dire un score moyen compris entre 2,5 et 3,5 au critère de participation citoyenne, ils sont au nombre de 708 et représentent 55,36% de la population étudiée. Nous pouvons alors conclure que la majorité des citoyens de nos communes estiment ne pas être impliqués dans la gestion des communes. Les analyses descriptives faites ci-haut ont été complétées par celles économétriques dont les résultats sont présentés dans le tableau suivant :

**Tableau 7 : Les coefficients du modèle polytomique ordonné**

Scores	TR	PC
Coef	0,642	1,647
Ecart-type	0,360	0,404
p-value	0,075	0,000
Significativité	*	***
Significativité globale	Statistique LR Chi2 = 29,82 Prob > Chi2 = 0,000 ***	
Significativité : (*) au seuil de 10% ; (**) au seuil de 5% ; (***) au seuil de 1%		

Du tableau N°7, on constate que la probabilité associée à la statistique LR chi2 est inférieure à 1%, le modèle est alors globalement significatif. De même, les coefficients des deux (2) variables retenues dans le modèle sont tous significatifs aux seuils de 10% et 1% respectivement pour TR et PC. Les signes positifs de ces coefficients traduisent une liaison positive entre chacune des variables TR et PC et le ratio RP/RT.

### 3.2. Discussion des résultats

Après une présentation des principaux résultats obtenus nous avons fait part des implications et apprentissages de cette recherche vis-à-vis de la littérature présentée.

#### *Les principaux résultats*

Des résultats de nos travaux, il ressort que sur toute la période d'étude, les taux de RIGID des 117 communes sont très inférieurs au seuil d'alerte sauf en 2022, où il est observé à 50,65%. Quant à l'évolution des recettes propres et du taux de rigidité, l'on constate globalement qu'une croissance du taux du RIGID a un effet positif sur le montant des recettes propres. Le test de corrélation réalisé entre le taux de RIGID et les montants des recettes propres confirme cette analyse. En effet, sur l'ensemble des 117 communes le test confirme une relation négative entre le taux de RIGID et les montants des recettes propres. Eu égard à tout ce qui précède, l'on peut alors conclure que plus les charges structurelles sont maîtrisées plus les recettes propres des communes augmentent. D'où la confirmation de notre hypothèse (H<sub>1</sub>).

Des résultats du test de Khi-deux de Pearson effectué entre la variable dépendante et chacune des variables explicatives, nous constatons une liaison significative (précisément avec une probabilité égale à 0,00). Pour avoir l'opinion des citoyens sur le niveau de transparence dans la gestion des communes, l'échelle de Likert à cinq niveaux a été utilisée. Des résultats de nos travaux, il ressort que le score moyen du critère de transparence dans les communes étudiées est égal à 3,60. Ce score correspond à un sentiment d'indifférence de la part des citoyens quant à l'existence ou non de la transparence dans la gestion des communes. Un travail plus approfondie nous a permis de répartir la population étudiée selon leur opinion en trois classes. Il ressort de ce travail que seulement 28,34% de la population étudiée apprécie positivement le niveau de transparence dans la gestion des communes. L'analyse des résultats du test de

régression a révélé que la transparence est significative au seuil de 10% pour expliquer le ratio RP/RT. Le signe (+) du coefficient traduit une liaison positive entre le niveau de transparence et la part des recettes propres dans les recettes totales. Nous pouvons alors conclure que notre hypothèse (H<sub>2</sub>) est confirmée.

En suivant la même démarche, nous constatons que dans le cas de l'hypothèse H<sub>3</sub>, les résultats obtenus montrent que le score moyen attribué au critère de participation citoyenne par l'ensemble des citoyens interrogés est égal à 4,04. Ce score est l'expression d'un sentiment de doute sur le niveau d'implication des citoyens dans la gestion des communes. De plus, la répartition de la population étudiée selon leur opinion révèle que seulement 26,11% des citoyens apprécie positivement le niveau de l'implication des acteurs dans la gestion des communes. L'analyse des résultats du test de régression a montré que la variable participation citoyenne est significative au seuil de 1% pour expliquer le ratio RP/RT. A ce niveau, le coefficient observé est également positif. Nous pouvons donc conclure qu'une plus grande implication des citoyens dans la gestion des ressources de la commune va impacter positivement la part des recettes propres dans les recettes totales. Il ressort de cette analyse que notre hypothèse (H<sub>3</sub>) est alors confirmée.

D'une manière générale, les résultats obtenus montrent que les 117 communes ont une maîtrise de leurs charges de personnel. Ces résultats s'opposent à ceux publiés en 2008 par Keita *et al.*, dans une étude dirigée par l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV). Leur conclusion stipule que : « *les charges de personnel constituent une part trop importante des charges locales annihilant ainsi toute possibilité de choix aux autorités locales* ». Cette opposition des deux (2) conclusions peut être due aux périodes des études ou au référentiel de mesure. De ces analyses, nous sommes parvenus aux mêmes conclusions que Chambas (2007), qui affirmait que la maîtrise des charges de fonctionnement est un moyen pour améliorer les services de base et motiver les citoyens à payer les impôts et taxes.

En ce qui concerne les mécanismes pouvant contribuer à une plus grande mobilisation des ressources propres, le ratio de référence à ce niveau est la part des recettes propres dans les recettes totales. Dexia (1997), nous apprend que d'après la conception du gouvernement de Jospin en France qui avait procédé à une série de suppression d'impôts locaux donnant lieu au versement de dotations et compensations de la part de l'Etat entre 1999 et 2001, une

autonomie financière est parfaitement compatible avec des ressources essentiellement externes, car ce qui importe en définitive, ce n'est pas l'origine des ressources mais leur volume. Il donne l'exemple des collectivités locales allemandes dont les ressources financières proviennent pour une part essentielle des dotations de l'Etat fédéral. Ces concours financiers représentent 51% des ressources des collectivités.

### ***Les contributions théoriques, méthodologiques et managériales de cette recherche***

Du point de vue théorique, notre apport concerne la mobilisation des théories pour approcher l'autonomie financière des collectivités locales. En effet, nous avons pu montrer que l'usage de la décentralisation territoriale doit être d'une manière raisonnée et adaptée à l'émergence d'une démocratie locale et aux exigences de la bonne gouvernance territoriale. Ainsi, selon Kai et al., (2007), la décentralisation territoriale implique l'obligation pour l'Etat non seulement de transférer un ensemble de compétences aux collectivités territoriales, mais aussi d'assurer le suivi et le contrôle de leur exercice. Dans ce contexte, il est important de signaler que la mise en place d'une décentralisation territoriale approfondie nécessite préalablement l'instauration d'une déconcentration effective. C'est une condition sine qua non pour instituer un dialogue efficace entre l'Etat et les collectivités territoriales et pour faciliter la coordination et la coopération entre les différents acteurs locaux. En effet, la décentralisation nécessite un rapport d'interpénétration et de complémentarité, dans ce sens les élus locaux doivent trouver en face d'eux, à l'échelon territorial, des représentants du pouvoir central qui sont investis de responsabilité et de pouvoir réel en matière de prise de décision.

Un apport théorique de cette recherche porte sur l'application de théorie des parties prenantes par l'intégration de l'ensemble des partenaires à la démarche. Pour Alain (2018), la stakeholders theory doit prendre en compte n'importe quel acteur qui a un intérêt et donc qui joue un rôle dans la conception stratégique et le model de gouvernance. En 2003, Greene, et al., soutiennent que la théorie de l'agence pourrait donner un nouveau souffle aux recherches sur l'autonomie financière des collectivités locales. En 2000, Busson-Villa, soutient que si la théorie de l'agence demeure le paradigme dominant son apport à la politique peut être enrichi dans la relation élu- citoyen par d'autres ancrages comme le stewardship theory pour ne pas préjuger le conflit entre agent et le principal mais plutôt pour les fédérer autour de l'intérêt général ou la théorie des parties prenantes pour faire de l'électeur un acteur clé.

Du point de vue méthodologique, cette recherche est relative à l'approche quantitative confirmatoire retenue dans ce travail. Celle-ci a permis d'élaborer un questionnaire d'investigation valide et administré aux acteurs censés avoir des connaissances sur les aspects de la gouvernance locale et la mobilisation des ressources financières. Pour identifier déterminants de l'autonomie financière des collectivités locales, la régression logistique a été utilisée. Elle a permis en outre d'intégrer au sein du même modèle des prédicteurs de type dichotomique et de type métrique. Par ailleurs, le deuxième apport concerne les méthodes statiques utilisées, dans ce travail. Dans ce cadre, le modèle de régression logistique (logit) binomial de notre recherche a été corroboré dans son ensemble par les données empiriques collectées, il nous indique que le taux de mobilisation des ressources propres dépend de la qualité de la gouvernance locale. Aussi, la méthode de régression logistique (logit) binomial nous a permis de tester notre modèle de recherche en prenant en considération les liens entre nos variables explicatives, et la variable à expliquer.

Les implications managériales issues de ce travail concernent l'autonomie financière des collectivités locales. La particularité de ce travail est que la maîtrise des charges locales et une plus grande mobilisation des ressources propres sont des facteurs qui contribuent sans doute à l'amélioration de l'état de l'autonomie financière des CL au Togo. Des efforts devront être consentis par l'ensemble des acteurs du système de la décentralisation. Pour continuer à maîtriser leurs charges de personnel, les CL doivent mettre plus de rigueur sur l'élaboration du plan de recrutement. En effet, les études empiriques ont prouvé que les CL emploient généralement un grand nombre d'agents recrutés par les exécutifs locaux successifs sur des bases souvent clientélistes dont la rémunération constitue une charge fixe qui est impossible de reporter, de réduire ou d'annuler sans susciter des mouvements sociaux. Il faut également envisager à fixer des taux plafonds pour certaines rubriques de la section dépenses de fonctionnement.

L'exécutif national devra œuvrer pour que les charges résultant du transfert de compétences aux CL soient compensées par des ressources équivalentes. Le système d'opacité dans la gestion des ressources est un handicap à la mobilisation des ressources financières. Une démarche faisant participer selon leurs degrés d'importance, l'ensemble des acteurs communaux à tout le processus d'identification, de mobilisation et de gestion des ressources

financières quel que soit leur nature contribuera efficacement au relèvement du taux de recouvrement pour un développement local durable. Cette démarche qui est à la base de la décentralisation et d'une meilleure gouvernance économique ne saurait réussir sans une véritable communication.

L'information régulière sur l'état de recouvrement et d'exécution des recettes fiscales est un moyen sûr de mobiliser les contribuables pour les inciter à payer régulièrement leur impôt et taxes. Il faut toujours partager les résultats y compris les difficultés et surtout rechercher des propositions de solutions avec les autres. Bien qu'il existe déjà une charte nationale sur la gouvernance locale, des lois devraient être proposés pour contraindre les exécutifs locaux à respecter les mécanismes de la gouvernance locale.

### **Conclusion**

L'objectif de la présente étude était d'identifier et d'analyser les facteurs déterminants l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique subsaharienne et particulièrement au Togo. Il est important pour les collectivités locales d'améliorer la mobilisation de leurs ressources internes si elles veulent pérenniser leur existence, gagner en crédibilité et se développer. La viabilité des communes, et surtout la crédibilité des responsables communaux, sont généralement mesurées à travers leur capacité, voire leur ingéniosité, à savoir mobiliser les ressources pour leur commune et à mettre en œuvre leur plan de développement communal.

Cette étude a certes apporté un complément aux travaux déjà réalisés dans le même cadre mais sa conduite présente quelques limites. En effet, les inégalités sont observées aussi bien en comparant les niveaux de collectivités locales qu'en comparant des collectivités de même niveau administratif. On constate d'ailleurs que les inégalités géographiques sont très fortes au niveau des communes. Aussi, le nombre de population joue un rôle essentiel dans le poids des dépenses d'une commune.

Ce travail, n'a pas pris en compte, les disparités entre les communes telles que la commune urbaine et la commune rurale, la densité de population, le revenu moyen des foyers fiscaux, la subvention de l'Etat par commune. Également, les communes ayant fait l'objet de cette recherche bénéficient des mêmes appuis en matière d'assistance conseil. Une diversification

aurait peut-être apporté d'autres éléments. Ajoutons à tout cela l'épineuse question de la fiabilité des réponses issues de l'enquête de terrain. Ces limites énumérées ne remettent pas en cause les résultats fondamentaux de l'étude mais bien au contraire, ouvre la voie à d'autres pistes. Ainsi, nous proposons réétudier le même sujet en prenant en compte d'autres rubriques des dépenses de fonctionnement et en ajoutant aux critères transparence et participation d'autres critères de la gouvernance locale (gestion des conflits d'intérêts, responsabilité, intégrité, contrôle, performance, valeurs et missions claires).

## Bibliographie

- Attila G. et al (2006), Corruption et mobilisation des recettes publiques : une analyse économique sur les pays en développement, *communication au colloque AUPELF-UREF*, Paris, septembre.
- Baumard P. et Ibert J., 1999 in Thietart R. A, 2003, La collecte des données et la gestion de leurs sources, *Méthodologie de la recherche en gestion*, Nathan, janvier.
- Baumard P., Donada C., Ibert J., Xuereb J.M. (2004), La collecte des données et la gestion de leurs sources, p. 224-256, in : Thiétart R.A., *Méthodes de recherche en management*, Paris, Dunod.
- Berle et Means, (1987), Propriété et contrôle dans la grande entreprise, *Revue économique*, Vol. 38, N°6, Nov., pp. 1171-1190.
- Bollecker M., (2007). La recherche sur les contrôleurs de gestion : état de l'art et perspective. *Revue Comptabilité, Contrôle et Audit*, Tome 13, vol.1, juin, pp. 87-106.
- Brun J-F, *et al.*, (2007). La mobilisation de ressources propres locales en Afrique, Forum "Décentralisation et gouvernance locale". Nations Unies, Vienne, 26-29 juin, 27p.
- Busson-Villa, (2000), L'affirmation d'une nouvelle approche de la responsabilité publique par la performance ?, Colloque international Politiques et Management Public, Paris.
- Chambas, (2007), Économie politique de la réforme de transition fiscale : le cas du Maroc, *Afrique contemporaine*, n°223-224.
- Charreire et Durieux, (1999). *Explorer et Tester, Méthodes de recherche en Management*, Paris, Dunod.
- Dubé, L., & Paré, G. (2003). *Rigor in Information Systems Positivist Case Research : Current Practices, Trends, and Recommendations*. *MIS Quarterly*, 27, 597-635.
- Esclassan, M-Ch., (2015). Les ambiguïtés de la fiscalité locale : Une fiscalité en trompe-l'œil, in, la territorialisation du droit financier, *Revue française de finances publiques*, n°129, p.27-36.
- Essono Evono A., (2012). L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal, *Revue Afrilex*, n° spécial Finances Publiques, 2ème, p.2.

- Evrard *et al.*, (2009). *Fondements et méthodes de recherches en marketing*, Paris, Dunod.
- Gaudemet *et al.*, (1992), Le serment dans le droit canonique médiéval, *Le Serment*, pages 63 à 75.
- Ghura, (1998). Tax Revenue in Sub-Saharan Africa Effects of Economic Policy and Corruption, *IMF Working Paper*, No. 98/135, 25 p.
- Gillet, A., (2011). Pratiques, analyses et enjeux de la recherche partenariale, *Revue interventions économiques*, 43p.
- Guengant A, (2004), « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? » *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, décembre, p. 653-672. [En ligne]. <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2004-5-page-653.htm>, Consulté le 15 janvier 2022.
- Hertzog (R.), (2003), « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *Actualité juridique, Droit administratif*, mars, p.548.
- Jacob cité par Hong *et al.*, 1991. L'autonomie financière des collectivités territoriales. *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, *Pattern Recognition*, Volume 24, Issue 4, Pages 317-324.
- Royer, J-F, (2008). Disparités territoriales : effets et causes des comportements des agents, *Economie et Statistique*, n°415, pp.3-16.
- Kai *et al.*, (2007). L'autonomie financière des collectivités territoriales, *cahiers du conseil constitutionnel*, n°12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>, consulté le 16 février 2023.
- Labie F. (2004), Finances locales et autonomie financière, in *décentralisation Etat et territoire*, cahiers français, n°318 Paris, la documentation française, p. 80.
- Lavroff, D., G., (1976). Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones, *Revue internationale de droit comparé*.
- Maitrot, (1972). Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public, Thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France, 622 pages.
- Mede, N., (2013). L'équilibre réel des budgets locaux en Afrique de l'Ouest francophone. *Revue ivoirienne des sciences juridiques et politiques*, n°1, septembre, p.6-36.
- Montesquieu, (1952). *Esprit des Lois*, Recueil Sirey, Paris, In-80, 320p.
- Oliva, E., (2017). La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? Quelle

- 
- effectivité ?, *Gestion & Finances Publiques*, N°2, pages 13 à 24.
- Pariante, A., (2015). Le mythe de l'autonomie financière, in *La territorialisation du droit financier*, *Revue française de finances publiques*, n°129, p.15-26.
- Philip, L., (1992). *Les garanties constitutionnelles du pouvoir financiers local*. RFDA, n°3, mai-juin, p.435.
- Philip, L., (2002). L'autonomie financière des collectivités territoriales, *Cahier du Conseil constitutionnel*, n°12, mai, <http://www.conseil-constitutionnel.fr.>, consulté le 22/02/2023.
- Randrianitovina P., (2000), *Huit années d'activités sur la Décentralisation*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Rispal, (2002), Une stratégie de recherche en gestion - L'étude de cas, *Revue française de gestion*, 41 (253), pp251-266.
- Roux A., (2006), « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *Rapport introductif*, *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, p. 499.
- Royer et Zarlowski, (2003). *Le design de la recherche*, dans R.A. Thietard, (coordonné par), *Méthodes de recherche en management*, p.139.
- Sally Hussey (2020). *Climate crisis, equitable engagement, inclusive cities : rethinking urban mobility*, Nov., Shauna Brail, Bang the Table.
- Thietart A.-C. *et al.*, (2003). *Méthodes de Recherche en Management*, Dunod, Paris
- Weinsou *et al.*, (2006). *Démystifier la planification; appropriation du processus de développement communal au Cotonou, Bénin*, SNV Afrique de l'Ouest et du Centre, novembre.
- Yatta (2006). *Villes et développement économique en Afrique : une approche par les comptes économiques locaux*, Editions Economica, Paris, France, 24 pages.
- Zaki, M., (2016). Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal, *Revue Afrilex*, <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr>, Consulté en 08 janvier 2023.