

LA GOUVERNANCE FINANCIERE LOCALE

François Paul Yatta

Partenariat pour le développement Municipal (PDM)

Tél. 229 95 86 81 33

Courriel : Fyatta@yahoo.com

Les idées et opinions émises dans cette communication ou étude sont propres à leur auteur, et par conséquent, ne sauraient engager le Département des Affaires Economiques et Sociales des nations Unies et le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes français

Résumé

Ce document est pour l'essentiel centré sur la gestion financière locale dans le contexte de la décentralisation en Afrique. Il met l'accent sur la réalisation des investissements publics nécessaires à la promotion des économies locales, la mobilisation des ressources au niveau local ainsi qu'une gestion plus participative au niveau local.

La gouvernance financière locale ne peut se concevoir que dans un cadre où l'économie se conforte. La mise en place d'un environnement infrastructurel de bonne qualité est une condition indispensable. La réalisation des investissements publics se fait principalement par trois sources : (1) Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales sous plusieurs formes : dotations générales pour contribuer au fonctionnement des collectivités locales ; fonds de concours pour participer au financement ciblé sur certains investissements ou au soutien à certaines politiques ; subventions d'équilibre pour contribuer à l'équilibre des budgets des collectivités locales ; etc ; (2) Les ressources extérieures mobilisées auprès des coopérations bilatérales et multilatérales qui interviennent dans le champ de la décentralisation et du développement au niveau local. (3) Les partenariats publics privés jouent de plus en plus un rôle important dans le financement des investissements publics locaux. Même si de nos jours.

La mobilisation des ressources locales est la clé du développement économique local. La faiblesse des budgets locaux relève plus du faible niveau réel de prélèvement local que de la « pauvreté économique » des collectivités locales. De nombreux secteurs de l'économie sont pas ou peu taxés tandis que le patrimoine foncier ne contribue en aucune façon à l'activité économique locale. Ces constats suggèrent que les collectivités locales africaines sont en réalité plus pauvres que leurs habitants. Des expériences menées dans la sous région montrent que la marge de manœuvre des responsables locaux est importante en matière de mobilisation de ressources locales. Il est ainsi possible de tripler au moins les ressources locales sans changer pour autant le niveau de la fiscalité locale. Quant les collectivités locales prélèvent et dépensent, les économies locales se portent mieux. C'est l'incapacité des gouvernements locaux à dépenser qui est à l'origine d'un cercle vicieux dans lequel la pauvreté du cadre de vie entraîne la stagnation, voire la régression relative de l'économie locale : moins une collectivité locale prélève et dépense, plus tout le monde finit par s'appauvrir.

Enfin en matière de gestion participative au niveau local, beaucoup de responsables locaux mettent désormais en harmonie la démocratie électorale et la démocratie participative. De plus en plus de stratégies locales de développement sont élaborées et mises en œuvre avec la participation des populations. L'importance croissante du budget participatif dans les différents pays participe du renforcement de la participation au niveau local.

I. Introduction

La gouvernance financière locale est un des piliers de la décentralisation et du développement local. Elle est la condition du passage de la décentralisation administrative et financière à l'impulsion d'une véritable dynamique de développement économique local portée par les collectivités locales. Son état dans les différents pays dépend des conditions nationales qui ont donné naissance aux processus de décentralisation. Trois grandes préoccupations politiques ont donné naissance aux processus de décentralisation selon les pays concernés.

Pour un premier groupe de pays, la décentralisation vient de la nécessité de refonder l'État en prise à une grave crise qui menace l'existence même du pays. Ainsi dans beaucoup de pays, elle est une conséquence de longues guerres civiles comme au Mozambique, en Ouganda ou au Mali. La fin de la guerre a souvent été le fruit de larges concessions du pouvoir central notamment en matière d'administration du territoire. Dans ce contexte la décentralisation est perçue comme un moyen de faire participer toutes les fractions autrefois gérant des territoires plus ou moins autonomes à la gestion publique afin de sauvegarder l'unité du pays. Dans ces pays, la décentralisation s'apparente souvent à la création d'États fédérés avec des pouvoirs plus importants données aux collectivités locales pouvant aller jusqu'à la création d'impôts ; l'État central ne gardant que quelques prérogatives clés. Très souvent la décentralisation s'étend sur tout le territoire national car dans ces pays sortant de crises graves il est irréaliste et dangereux de priver certaines parties du territoire d'une plus grande autonomie et d'imposer d'en haut un nouveau découpage administratif. C'est pourquoi ce sont les populations elles-mêmes qui déterminent généralement les frontières de leurs futures communes.

Dans d'autres pays, la décentralisation est née de la démocratisation et de la propagation du pluralisme politique. Alors que les pays africains ont connu depuis les indépendances des partis uniques caractérisés par des pouvoirs centralisés et forts, le début des années 80 a marqué l'avènement du multipartisme et du souci exprimé par les populations d'une plus grande participation à la gestion des affaires publiques. La décentralisation est perçue comme un élément important de la démocratisation qui concerne progressivement l'ensemble des pays africains. La démocratie locale, du fait d'une plus grande « proximité » entre élus et électeurs, est considérée comme le substrat de la démocratie en général. Parfois, cette dimension d'une plus grande participation à la gestion publique renforcée par les pressions exercées par des groupes régionaux et/ou ethniques donne naissance à une autre forme de décentralisation plus soucieuse de l'harmonie entre les différents groupes ethniques. Dans ces pays, la décentralisation recouvre généralement des territoires reconnus pour leur homogénéité ethnique ou culturelle. Les aménagements institutionnels négociés entre le pouvoir central et les collectivités locales se focalisent, en plus de la délégation des pouvoirs sur les aspects économiques et financiers, en premier lieu autour des particularismes ethniques et culturelles. Ainsi des pouvoirs accrus sont accordés aux collectivités décentralisées pour sauvegarder la survie même de la nation et assurer une meilleure prise en compte des réalités socioculturelles dans la gestion publique.

Enfin, dans le troisième groupe de pays, la décentralisation a simplement eu lieu en l'absence d'une structure d'administration efficace pour fournir des services publics locaux aux populations. La perte de confiance des populations vis-à-vis d'un État qui

voit sa capacité à encadrer le territoire et les populations, à assurer les investissements minima et à fournir les services publics fondamentaux tels que la santé et l'éducation s'éroder progressivement se caractérise par l'aspiration à une administration de proximité plus soucieuse de la fourniture des services locaux.

Toutes ces raisons propres au contexte national de chaque pays se traduisent par une multitude de « décentralisations » qui se déclinent en architectures institutionnelles et délégations de pouvoirs très différentes entre les pays. Cependant, toutes ces décentralisations ont un même fil conducteur à savoir le développement local et l'amélioration des conditions de vie des populations. Trois avantages sont espérés :

- Le premier a trait à la fonction allocative : les décisions relatives aux dépenses publiques prises au niveau local ont plus de chances de refléter la demande des services locaux que des décisions prises par un gouvernement central lointain : **« L'offre décentralisée d'un service public local est plus efficace qu'une offre centralisée car elle permet la prise en compte des disparités locales de préférences concernant les services publics locaux ».**
- Le second avantage a trait à l'efficacité fiscale. En effet, la décentralisation devrait engendrer une meilleure mobilisation des ressources locales. La crise de confiance des populations vis-à-vis de l'État, l'absence de lien entre d'une part les impôts et taxes payés par les populations et de l'autre les services rendus a complexifié le prélèvement public déjà mal engagé par les faibles capacités financières des populations : **les populations sont plus disposées à payer pour des services qui répondent à leurs priorités surtout si elles ont participé à la prise de décision concernant la fourniture de ces services.** C'est l'efficacité fiscale.
- Le troisième avantage est l'efficacité productive. Il a trait aux coûts trop importants des différentes réalisations de l'État qui abrite souvent une bureaucratie inefficace et/ou corrompue. L'État peut en effet connaître des problèmes de principal-agent et est parfois influencé par la recherche de rentes ou par des groupes de pression. Ces dysfonctionnements se traduisent dans la pratique par des coûts de production élevés qui n'ont rien à voir avec la réalité : **les collectivités locales parce qu'elles sont plus proches des électeurs, et de ce fait mieux contrôlées, produisent à meilleur compte que l'État ce qu'elles ont choisi de produire.**

Dès lors, l'autonomie financière des collectivités locales se révèle un défi important à une véritable décentralisation. Elle est le véritable indicateur de la volonté politique des États africains de donner un contenu économique et financier à la décentralisation.

1 – Les investissements privés et l'économie locale

La décentralisation ne saurait s'ancrer durablement dans le vécu quotidien des populations sans un développement des tissus économiques locaux. D'autre part, le développement économique local suppose un environnement infrastructurel de bonne qualité. En effet, il est dit d'habitude que c'est l'investissement public qui attire l'investissement privé.

La construction de l'environnement infrastructurel se heurte à un problème majeur qui est celui de la modicité des ressources locales¹. Dès lors deux alternatives se posent pour le financement des infrastructures locales.

1.1 – Les subventions de l'État aux collectivités locales

Les transferts financiers du budget de l'État à celui des collectivités locales se justifient à plus d'un titre : les collectivités locales assurent certaines charges au nom et pour le compte de l'État : État civil, Police de la propriété, missions d'ordre public, etc. ; les collectivités participent à la mise en œuvre des politiques nationales et contribuent de ce fait à la réalisation des objectifs de développement national. A ce titre, l'État se doit de soutenir l'exécution locale des politiques nationales ; l'État a le devoir d'assurer une péréquation entre les collectivités locales pour corriger les déséquilibres qui peuvent se développer du fait des dotations différenciées entre collectivités locales en termes de potentialités naturelles, économiques ou humaines. Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales peuvent prendre plusieurs formes :

- dotations générales pour contribuer au fonctionnement des collectivités locales ;
- fonds de concours pour participer au financement ciblé sur certains investissements ou au soutien à certaines politiques ;
- subventions d'équilibre pour contribuer à l'équilibre des budgets des collectivités locales ;
- reversement aux collectivités locales de ressources mobilisées par l'État auprès des partenaires au développement au titre de prêts ou de subventions pour des projets urbains et municipaux.

Au Sénégal, un ensemble de transfert a été mis en place au profit des collectivités locales. Le plus important de ces transferts est appelé fonds de dotation de la décentralisation pèse près de 45 % de l'ensemble des transferts. Les lois de décentralisation ont défini neuf (9) compétences transférées de l'État aux collectivités locales ; l'État a accepté de déléguer aux collectivités locales l'équivalent de ce qu'il consacrait à l'exercice de ces neuf compétences quand elles étaient exercées au niveau central, soit une dotation annuelle d'environ 6 milliards F CFA (8.5 millions USD). Cependant, seule la somme de 3 milliards a été versée aux régions. Elle est répartie à raison de 70 % en parts égales et 30 % proportionnellement à l'étendue et à la population de la région.

À côté du fonds de dotation de la décentralisation, plusieurs autres instruments sont mis en place. C'est le cas du fonds de péréquation intercommunal qui est alimenté par une partie de la contribution foncière recouvrée par l'État et qui est réparti ensuite entre les communes dont le nombre de contribuables à l'impôt minimum fiscal est inférieur à un

¹ Malgré tous ces arrangements financiers entre l'Etat et les collectivités locales, le niveau de décentralisation fiscale reste très faible. En effet, l'instrumentation des ressources locales demeure toujours une contrainte majeure car le système fiscal se caractérise par les difficultés de l'appareil fiscal ; les assiettes sont souvent difficiles à saisir car les systèmes d'information sont rares et la capacité institutionnelle de l'administration fiscale est très faible du fait d'un niveau de formation et de motivation très bas. Résultat, les taux de recouvrements des ressources des collectivités locales restent à des niveaux très faibles. Malgré, les innovations connues ici et là pour renforcer la mobilisation du produit des impôts et taxes locaux, force est de reconnaître que globalement, les ressources propres des collectivités locales demeurent encore faibles

nombre donné. Deux autres instruments existent à savoir les fonds de concours et le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL).

Le montant annuel de tous les transferts de l'État sénégalais aux collectivités locales a augmenté de manière soutenue depuis 1994. Globalement ces montants cumulés sont passés de 1 milliard de francs CFA en 1994 à près de 7 milliards en 1997. Outre le fonds de dotation qui pèse près de la moitié du montant total, les allocations générales ont plus que doublé sur la période passant de 900 millions à plus de 2 milliards en 1997. La plus forte progression a été relevée aux allocations en capital. En effet dans le but d'améliorer l'environnement infrastructurel des collectivités locales, l'État a alloué en 1997 près de 1,6 milliards de francs CFA soit un décuplement du montant total sur la période.

En Côte d'Ivoire, une dotation générale de fonctionnement (DGF) est allouée chaque année aux collectivités locales ; elle est calculée sur la base de 2 % des recettes fiscales effectivement encaissées par l'État au cours de l'avant dernière année précédant l'année de versement de la dotation ; par ce mécanisme, c'est une somme de 30 milliards F CFA (environ 43 millions USD) qui est apportée chaque année aux collectivités locales ivoiriennes au titre de la DGF.

Au Mali, l'État a mis en place un système de dotation aux collectivités locales. Ce montant est passé de 950 millions de francs CFA à plus de 2,5 milliards en l'an 2000. Ces dotations excluent les 19 communes urbaines du pays (censées être relativement plus riches) et sont réparties aux autres communes en deux parties : une partie équitable pour financer les charges fixes des communes et une partie redistribuée au prorata de la population.

Par ailleurs, une Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Locales (ANICL) est en cours de mise place pour gérer les subventions que l'État malien alloue aux collectivités locales pour le financement des investissements locaux. Ce fonds doté d'une mise initiale de 4 milliards F CFA (un peu plus de 5.5 millions USD) par an sera ajusté annuellement en fonction de la capacité d'absorption des communes et de la disponibilité des ressources au niveau de l'État. Il sera alimenté par des ressources de diverses provenances ; de l'État, du Fond Européen de Développement (8 FED), l'Agence Française de Développement (AFD) et le Fonds d'Équipement des Nations-Unies (FENU).

Plusieurs critères de répartition des subventions aux collectivités locales seront pris en compte. (1) un critère incitatif afin d'augmenter la capacité interne de mobilisation des ressources locales, (2) une péréquation entre collectivités riches et pauvres avec la prise en compte du niveau d'équipement et enfin (3) un critère prenant compte de l'ampleur de la demande ; la population.

En Afrique du Sud, un système de répartition des ressources nationales est mis en place et géré par la *Fiscal and Financial Commission* (FFC) en 1997. Ainsi un nouveau système de transfert intergouvernemental pour l'année budgétaire 1998/99a été implanté avec succès. Un montant de plus de 1 milliards de rands a été équitablement redistribué aux municipalités sur la base de critère objectif. L'année budgétaire 1999/2000 a vu une augmentation substantielle de ce montant qui en doublant presque a permis de redistribué environ 2,3 milliards de rands.

Ce système de subvention aux collectivités locales a permis de renforcer la situation financière de la plupart des collectivités locales, particulièrement les municipalités rurales et les petites municipalités urbaines. Il faut dire qu'une bonne partie de ces subventions est destiné à aider les collectivités locales les plus pauvres à assurer un niveau minimum de services publics aux populations les plus démunies. L'autre composante de ces subventions est axé sur les municipalités qui ont des faiblesses institutionnelles et/ou un déficit d'infrastructure nécessaire à leur fonctionnement.

Plusieurs subventions conditionnelles existent par ailleurs : un système de subvention spécifique au 293 municipalités rurales, le « Local Government Transition Grant » et les subventions du Ministère de l'Eau, des Forêts et des Affaires Domaniales. Plusieurs autres subventions sont allouées aux municipalités via les Provinces. Ainsi pour l'année budgétaire 1998/1999 l'État central a versé un peu moins du milliard aux provinces pour aider au financement de la fourniture des services locaux et à l'appui aux administrations locales dans les 293 municipalités rurales.

Pour les prochaines années, les autorités sud-africaines travaillent à la mise en place d'un système unique de subventions aux municipalités à partir de ces multitudes de dotations conditionnelles.

Au Ghana, l'État verse chaque année aux « District Assemblies » une dotation globale équivalente à 5 % de ses recettes, soit 100 milliards de cedis (33 millions USD). Le partage de cette dotation se fait selon une formule qui prend en compte 3 critères importants sont, la pression pour la demande de services (mesurée à partir de l'importance de la population), le facteur d'égalisation (en termes d'équipements et services sociaux rapportés à la moyenne nationale), le facteur de responsabilité (comment le « district assembly » atteint son objectif de mobilisation de ressources propres).

Ces transferts représentent près de 60% des ressources totales des collectivités locales ghanéennes. Ils sont destinés à financer les secteurs prioritaires de l'éducation et de la santé.

En Afrique de l'Est et australe, les compétences transférées font l'objet de compensations financières aux collectivités locales. Ainsi au Botswana, l'appui financier de l'État aux collectivités locales se fait par l'intermédiaire de trois mécanismes : (1) un système de subventions pour compenser les charges des compétences transférées (Revenue Support Grant) ; son produit avoisine environ la moitié des ressources locales, (2) un système de prêts (the Public Debt Service Fund) aux collectivités locales, (3) et des subventions d'équipement.

En Ouganda, l'État a aussi mis en place trois mécanismes d'appui en direction des collectivités locales : (1) des subventions inconditionnelles sont allouées pour assurer un standard minimum de services locaux, (2) des subventions conditionnelles qui financent des programmes conjoints d'équipements entre les collectivités locales et l'État, et (3) des subventions destinées à compenser les écarts de niveau de service entre les collectivités locales. Les subventions totales de l'État ougandais aux collectivités locales avoisine 66% des ressources totales des collectivités locales ; parmi ces subventions, 25% sont conditionnelles et 75% sont inconditionnelles.

Au Zimbabwe, les transferts de l'État aux collectivités locales pèsent environ le tiers des ressources locales. Ces transferts sont constitués à plus de 80% de subventions spécifiques. Ils sont de plusieurs types :

- les subventions inconditionnelles (ou générales) qui sont laissées à la discrétion totale des collectivités locales. Elles vont en priorité aux districts ruraux réputés les plus pauvres.
- Les dotations en investissement sont allouées exclusivement au financement des infrastructures. Elles doivent être utilisées comme recettes d'investissement des collectivités locales,
- Enfin les subventions conditionnelles sont allouées à des dépenses bien spécifiques ; santé, éducation, etc. Elles sont destinées généralement à couvrir des déficits dans la fourniture de certains services sociaux.

En Afrique du Nord, le Maroc dispose d'une longue expérience de partage des ressources entre l'État et les collectivités locales. Dès l'instauration de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) en 1986, le principe du transfert d'un pourcentage de son produit aux collectivités locales a été adopté. Depuis 1988, 30 % du produit de la TVA sont transférés aux collectivités locales, représentant en moyenne près de la moitié des ressources locales. Le produit de la TVA transféré aux collectivités locales est affecté 70 % aux charges de fonctionnement et 30 % aux programmes d'équipement. La dotation aux charges de fonctionnement est fonction entre autres du potentiel fiscal (dose de péréquation entre communes) et de la promotion des ressources propres (incitation à l'amélioration du recouvrement des ressources locales).

L'analyse transversale de ces systèmes de subventions aux collectivités locales dans les pays africains permet de mettre l'accent sur les caractéristiques suivantes :

⇒ La détermination du montant des subventions nationales aux collectivités locales. On distingue 2 groupes de pays ; le montant total des subventions aux collectivités locales est un pourcentage d'impôts nationaux à l'image de la Côte d'Ivoire, du Maroc et du Ghana ; le montant est fixé par décision ad hoc dans des pays comme le Sénégal, l'Afrique du Sud et le Botswana.

⇒ Les subventions de l'État aux collectivités locales prennent plusieurs formes :

- remboursement total ou partiel de coût. Ces subventions peuvent être attribuées sous forme de remboursement de dépenses. Il s'agit du Maroc, du Mali, du Botswana, du Zimbabwe, où soit la totalité ou une partie du montant de subvention sert à rembourser des coûts de services délégués,
- formule. Dans certains cas les subventions de l'État aux collectivités locales sont déterminées, pour chacune d'entre elles, par une formule prenant en compte un ou plusieurs critères objectifs ; Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Zimbabwe, de la Côte d'Ivoire, etc.

⇒ Les objectifs assignés aux systèmes de subvention de l'État aux collectivités locales a plusieurs objectifs selon les pays :

- un système de subvention de l'État aux collectivités locales peut avoir pour unique but de correspondre aux charges induites par le transfert de responsabilité. C'est le cas en partie pour des pays comme le Maroc, le Mali ou le Zimbabwe.
- dans certains pays, la subvention correspond à des préoccupations de justice sociale. Dans ce cas, les subventions comprennent des composantes de réduction des disparités spatiales entre collectivités locales. Ainsi au Sénégal un fonds de péréquation existe, et dans la plupart des autres pays la formule d'allocation de la subvention aux collectivités locales comprend toujours une dose de péréquation,

⇒ pour certains pays, les subventions sont soumises à conditionnalités.

- Parfois les subventions de l'État aux collectivités locales sont liées à des dépenses bien spécifiques. Pour le Sénégal et le Zimbabwe, il s'agit du financement de certaines compétences bien spécifiques,
- dans d'autres cas, ces subventions comportent des éléments d'incitation au renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, comme par exemple, l'amélioration de la perception des impôts locaux. C'est le cas entre autres du Ghana et du Maroc.

⇒ Le caractère prévisible des ces subventions de l'État aux collectivités locales. Dans la plupart des pays, ces subventions sont sujettes à de fortes variations au gré de la santé des finances publiques de l'État.

Tableau 1 : Exemples de systèmes de subvention de l'État aux collectivités locales

	Pourcentage de taxe(s) nationale(s)	Décision ad hoc
Origine de la collecte de la taxe	A	-
Formule	Côte d'Ivoire, Ghana, Maroc...	Mali, Afrique du Sud, Zimbabwe, ...
Remboursement total ou partiel	Maroc,	Sénégal, Botswana, ...
Décision ad hoc	D	H

1.2 – La mobilisation des ressources extérieures

Dans plusieurs pays d'Afrique, l'État joue un rôle actif dans la mobilisation des ressources extérieures destinées au financement des collectivités locales. Plusieurs projets urbains ou municipaux sont en cours d'exécution dans les différents pays ; ils représentent une contribution importante au financement des investissements et à l'amélioration de la gestion des collectivités locales.

Ainsi au Sénégal, c'est en moyenne 11 milliards F CFA (15 millions USD) qui ont annuellement été mobilisés à travers le 3ème projet urbain ou les projets Agetip cofinancés par la Banque mondiale et les partenaires bilatéraux ; par ce mécanisme, l'État sénégalais a injecté au profit des collectivités locales quelques 44,75 milliards F CFA (64 millions USD) de 1993 à 1996 ; le projet d'appui aux communes (4ème projet urbain) en cours d'exécution mobilise pas moins de 55 milliards CFA (75 millions USD) au profit des communes du pays.

En Côte d'Ivoire, les projets PACOM (Banque mondiale) et PDCC (Commission européenne) ont permis de mobiliser respectivement 27 milliards F CFA (37 millions USD) et 21 milliards F CFA (28,5 millions Euros) pour financer les investissements communaux. Au Cameroun les 1er et 2ème projets urbains cofinancés par la Banque mondiale et certaines coopérations bilatérales ont permis d'investir dans les principales villes camerounaises entre 1982 et 1995 près de 84 milliards F CFA (120 millions USD).

Au Burkina Faso, grâce à l'intermédiation de la Commission Nationale de la Décentralisation, l'État a réussi à mobiliser l'équivalent de près de 2,5 milliards F CFA (3,6 Millions USD) auprès de partenaires bilatéraux pour financer le démarrage des 33 communes. Deux instruments ont été mis en place à cet effet : le Fodecom et le Sagedecom. Les projets Faso Baara 1 et 2 ont par ailleurs permis de financer pour 25 milliards (35 millions USD) d'investissements communaux dans les principales villes du pays.

En Afrique du Sud, la Banque Européenne d'Investissement finance des projets d'un montant supérieur à 10 millions euros, à hauteur de 50 % maximum du coût total du projet sur des financements d'une durée de 10 à 20 ans. Elle a octroyé des lignes de prêts à ELKOM (56 millions euros), à l'IDC (15 millions d'euros), à la FNB (15 millions d'euros) et à la DBSA (30 millions euros). La BEI a signé en mars 1998 à Pretoria, un accord de prêt de 2,6 milliards de rands avec la RSA pour le développement de ses infrastructures. Ce montant couvrira la période 1998-1999 et fait suite au prêt de 1,65 milliards de rands pour 1995-1997.

L'Union Européenne a accordé 2 milliards de rands de dons sur trois ans dans le cadre de projets de développement. Elle a aussi accordé, début 1998, 48 millions de rands sur 3 ans à 5 ONG intervenant dans le secteur des soins de base de la province du Western Cape. Le Japon a accordé un prêt de 250 millions de rands destiné à moderniser le réseau de chemins de fer dans la province du Gauteng.

Enfin, en Afrique de l'Ouest et Centrale, la création des agences d'exécution en Afrique en collaboration avec la Banque Mondiale a été d'un apport très important dans l'amélioration de l'environnement infrastructurel des villes africaines. Conçues comme des instruments de prise en compte de la dimension sociale des nombreux programmes d'ajustement structurel, ces agences avaient pour objet de commander des travaux à haute intensité de main d'œuvre et de renforcer la formation de la multitude de petites et moyennes entreprises qui sont à l'origine d'une bonne partie de l'emploi en milieu urbain.

Elles sont au nombre de 15 et réparties dans les pays ci-après : BENIN, BURKINA FASO, BURUNDI, CAP VERT, CENTRAFRIQUE, DJIBOUTI, GABON, GAMBIE,

MADAGASCAR, MALI, NIGER, SENEGAL, TCHAD, TOGO. Les objectifs assignés à ces agences au moment de leur création correspondent fort bien aux solutions qui peuvent être apportées aujourd'hui aux problèmes des villes africaines : (1) la promotion de l'emploi de la main-d'œuvre locale pour l'exécution des travaux dans le souci majeur de diminuer le chômage urbain ; (2) l'utilisation privilégiée des PME-PMI (petites et moyennes industries) locales du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP) pour l'exécution des travaux ; (3) l'injection de revenus dans l'économie locale par l'utilisation prioritaire de matériaux locaux autant que possible ; (4) la mobilisation des ressources locales pour les investir en priorité dans l'entretien des infrastructures mises en place. Travaillant essentiellement avec les collectivités locales, l'action de ces agences depuis leur création, a permis un investissement en infrastructures de près de 500 milliards de francs CFA.

1.3 – Les partenariats publics – privés

Devant l'importance des besoins en investissement des collectivités locales, les textes d'orientation de la décentralisation prévoient dans presque tous les pays des partenariats publics – privés.

Ces partenariats publics – privés se sont surtout développés dans le cadre de la construction et de la gestion des équipements publics marchands : marchés, gares routières, abattoirs. Ces partenariats se font avec les associations socioprofessionnelles qui de ce fait construisent et/ou gèrent ces équipements en étroite collaboration avec les collectivités locales. L'exemple du marché de Bobo-Dioulasso est un cas d'école de ces partenariats publics – privés.

À Bobo-Dioulasso, les commerçants de la ville ont contribué au financement de la construction à neuf du marché selon un montage financier les impliquant. Cette solution était préférée à l'irréalisme de l'option d'un financement du projet au travers d'un prêt à la commune voire à l'organisme gestionnaire du marché, compte tenu de la faiblesse de leurs ressources financières.

C'est ainsi que le projet fut exécuté en deux tranches : une tranche ferme financée par l'Agence Française de Développement sous forme de dons et correspondant aux travaux de réhabilitation des infrastructures et équipements de base et une tranche conditionnelle financée en totalité par une contribution des commerçants et affectée à la réalisation des équipements commerciaux proprement dit.

Cette contrepartie¹ locale a été mobilisée auprès des commerçants souhaitant se réinstaller sur le marché réhabilité, à travers une procédure de commercialisation sur plan des boutiques. Une grille tarifaire adoptée au départ restera inchangée jusqu'à la fin des opérations : les prix des boutiques varient entre 230 000 FCFA et 1,8 millions FCFA, en fonction de leur taille et de leur localisation. Le paiement s'opère en échange d'un « certificat de réservation en l'état futur d'achèvement » qui accorde au bénéficiaire une garantie d'exploitation de sa boutique pour une durée de 25 ans. Cette opération de pré-commercialisation a été un franc succès ; en moins de trois mois (novembre 1998 à janvier 1999), 60 % des boutiques ont été commercialisées et au total

¹ Rénover les marchés urbains: l'exemple de Bobo-Dioulasso. Pierre Alain Pacud et Freddy Filippi

plus de 1,8 milliard de FCFA ont été encaissés. Fin 2000, toutes les boutiques avaient été réservées (18,5 % par des femmes). Cela est d'autant plus remarquable qu'il s'agissait d'une procédure inédite d'achat d'un droit futur d'exploitation d'une boutique. La mairie de Bobo-Dioulasso a assuré la maîtrise d'ouvrage du projet avec la participation active des commerçants.

Dans de nombreux pays africains, les responsables et élus locaux travaillent avec les associations socioprofessionnelles à la construction et à la gestion des marchés, gares ou abattoirs. Le développement économique local exige donc un partenariat entre les acteurs de la décentralisation. En effet, la décentralisation ne doit pas induire une substitution du secteur privé par la puissance publique locale dans l'économie locale. Les autorités locales doivent, autant que faire se peut, mettre à contribution le secteur privé en définissant des cahiers de charges clairs et précis pour les équipements commerciaux. De l'autre, le secteur privé doit s'investir de plus en plus dans le développement économique local et particulièrement dans le financement et la gestion des équipements commerciaux. Il s'agit de développer avec les autorités locales une nouvelle opportunité d'affaire au service du développement économique local.

Aussi bien les subventions de l'État, les partenariats publics – privés, que les ressources mobilisées auprès des partenaires au développement ont pour objet le relèvement de la capacité de dépenser des collectivités locales. Les dépenses locales sont un facteur de développement économique local. Une collectivité locale qui prélève, dépense pour améliorer la qualité de ses infrastructures publiques, développe son économie et prélève encore plus en retour. L'incapacité des collectivités locales à dépenser est à l'origine d'un cercle vicieux dans lequel la pauvreté du cadre de vie entraîne la stagnation, voire la régression relative de l'économie locale : moins une collectivité locale prélève et dépense, plus tout le monde finit par s'appauvrir.

2 – Les expériences de promotion de l'autonomie financière des collectivités locales

Le financement de la décentralisation par la fiscalité locale en Afrique reste donc problématique. Les principaux problèmes de la fiscalité locale sont :

- l'incivisme fiscal. La plupart des pays africains ont connu ou connaissent des crises socio-politiques importantes qui se traduisent par une remise en cause de l'État et de sa principale prérogative à savoir l'impôt. Les collectivités locales souffrent encore plus de cette situation du fait de la structure de leurs prélèvements essentiellement axés sur l'activité économique interne contrairement à l'État dont les ressources sont majoritairement des droits de porte,
- la structure de la fiscalité locale. Généralement en Afrique, le partage des impôts est en défaveur des collectivités locales. L'État s'octroie les impôts les plus productifs laissant aux collectivités locales les impôts les moins productifs et les plus difficiles à recouvrer. En outre très souvent, il arrive que l'État supprime certains impôts locaux, comme la plupart des impôts de capitation, sans consulter les collectivités locales et parfois sans contrepartie.
- le système fiscal. Il est généralement très complexe avec une multitude de taxes et impôts qui conduit à un alourdissement de la fiscalité sur une faible partie des

contribuables. Conséquence, on assiste à une prolifération d'impôts locaux aux rendements souvent très faibles au lieu d'instituer des impôts gérables procurant un niveau suffisant de recettes locales.

- La détermination des impôts locaux. Dans la plupart des pays africains, la fixation des taux des impôts locaux échappe aux collectivités locales ; les impôts locaux sont en général déterminés par le pouvoir législatif en l'occurrence l'assemblée nationale. Cette application « locale » de normes nationales, en atténuant la relation directe entre le choix local du niveau de service et le niveau de l'impôt local, n'est pas de nature à « responsabiliser » les collectivités locales.

- L'instrumentation des impôts locaux. Dans la plupart des pays africains, la chaîne fiscale est entièrement contrôlée par les services de l'État. En effet, du fait du régime juridique des finances locales qui relève des finances publiques en général et sous le prétexte généralement avéré de la capacité institutionnelles faibles des collectivités locales, l'identification des contribuables, les émissions et les recouvrements se font généralement par les services de l'État, trop éloignés des réalités locales.

Parmi tous ces problèmes, trois retiennent particulièrement l'attention. **La passivité des collectivités locales dans la détermination de ce qui constitue le substrat de leur autonomie financière** avec la détermination par l'assemblée nationale du taux, de la base et de l'assiette des impôts locaux ; **la non contractualisation des rapports entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales** qui fait que ces dernières n'ont guère de possibilité de réaction en cas d'insuffisance de performances de la part des services du ministère des finances ; **les médiocres rendements des impôts et taxes propres aux collectivités locales** du fait de la complexité dans la définition de l'assiette et des modes d'évaluation des impôts, la difficulté de mettre en place au niveau local une instrumentation adaptée pour connaître le potentiel fiscal et assurer l'émission des rôles et le recouvrement.

Enfin, les collectivités locales ne peuvent ouvrir des comptes dans les banques de la place, le trésor public étant la banque des collectivités locales : c'est le principe d'unicité de caisse. L'unicité de caisse se traduit ainsi dans la pratique par une difficile disponibilité des avoirs des communes. Cette prévarication par l'État des ressources des collectivités dans un contexte de crise des finances publiques centrales peut mettre une collectivité locale dans l'impossibilité d'honorer un remboursement de prêt par exemple.

Cependant dans les pays anglophones, les collectivités locales ont plus de marge de manœuvre en ce qui concerne la fiscalité locale. Dans ces pays, les collectivités locales peuvent sous certaines conditions créer de nouveaux impôts qui permettent de renforcer leur autonomie financière.

Dans la plupart des pays, les collectivités locales peuvent légalement emprunter auprès de l'établissement de leur choix, mais dans la pratique, les financements sont obtenus dans la quasi-totalité auprès du Fonds national de prêts aux collectivités locales. Le recours à l'emprunt est encadré par une série de règles prudentielles, et nécessite l'accord préalable des ministères de tutelle.

Les expériences les plus courantes rencontrées dans les pays africains sont mixtes ; il s'agit de cas où les Fonds de Prêts ou des Banques cherchent des ressources auprès des

marchés financiers pour ensuite les prêter aux collectivités locales. L'Afrique australe est l'une des rares régions de l'Afrique où les collectivités locales ont accès à l'emprunt et au marché financier. L'expérience de la « Development Bank of Southern Africa » est aussi intéressante à ce titre. À la suite des élections générales de 1994, le nouveau gouvernement d'Afrique du Sud a décidé de cesser tout financement à la DBSA, demandant aux dirigeants de chercher d'autres alternatives particulièrement le marché des capitaux national et international. A partir de 1998 et l'organisation du secteur financier étatique qui a vu la fermeture de la « Local Authorities Loans Fund (LALF) », la Banque connut un développement sans précédent. L'ensemble des prêts de la DBSA en Afrique australe tourne autour de 2,46 milliards de rands (350 millions de dollars) en 1998. L'ensemble des prêts consentis en Afrique du Sud s'élève à environ 1,90 milliards de rands (290 millions de dollars) en Afrique du Sud. Sur les sommes prêtées aux collectivités locales, seul un pourcentage de 3,5 % pose quelques problèmes de recouvrement.

L'Afrique du Sud est l'un des rares pays où un programme de financement des besoins d'infrastructures est monté grâce à des emprunts contractés auprès de marchés bancaires, de banques de développement et par l'émission d'obligations. Les obligations sont faites auprès de la « Industrial Development Corporation », banque spécialisée dans le financement de PME des secteurs de l'industrie, de l'agroalimentaire, du tourisme, des transports et des mines.

Bien que les collectivités locales représentent une source de diversification pour les Institutions de Prêts, ces dernières restent très réservées. Les raisons de cette méfiance envers les capacités financières des collectivités locales sont multiples :

1. Le risque collectivités locales. Il s'agit du fait que généralement on constate que l'épargne (recettes de fonctionnement - dépenses de fonctionnement) est faible voire même négative souvent du fait d'une part des insuffisances de gestion locale mais aussi par la dépendance des collectivités locales en matière de recettes vis à vis de l'État central.
2. Le risque État. Une collectivité locale peut dégager une épargne positive sans pour autant avoir les liquidités. Cette situation est surtout propre aux pays africains francophones où l'unicité de caisse (prévarication par l'État des ressources des collectivités dans un contexte de crise des finances publiques centrales) peut mettre une collectivité locale dans l'impossibilité d'honorer un remboursement de prêt.
3. Le risque projet. Il est le fait de l'existence de deux types. Pour les investissements « à fonds perdus » (routes, caniveaux, éducation, etc.), en l'absence de procédures de récupération des coûts on ne peut compter que sur l'épargne des collectivités locales. Dans le cas d'investissements « à récupération de coûts », les collectivités locales n'ont pas la capacité technique et financière d'analyse de projet.
4. Le risque système bancaire. Généralement dans les pays africains, le marché est étroit. En effet, le nombre de dossiers à traiter par année et par pays est lié au nombre de collectivités susceptibles d'initier des projets soit entre une et deux douzaines. Cette situation rend peu rentable la création de véritables circuits de prêts aux collectivités locales avec du personnel spécialisé.

Les nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités locales souffrent actuellement de plusieurs insuffisances. La première est liée au passage d'une administration déconcentrée à une administration de développement que sont les

collectivités locales maintenant. Ce passage implique une adaptation des nomenclatures pour prendre en compte des éléments de mesure du patrimoine mais aussi de détails comme la dotation aux amortissements qui permettent de mettre en place des programmes de développement. En plus de cette inadaptation des nomenclatures telles quelles, il faut relever leur grande diversité. D'une part, il y'a autant de régions au sein d'un pays que de nomenclatures de collectivités locales dans un pays ; de l'autre il y'a autant de nomenclatures que de pays.

La question de la nomenclature budgétaire et comptable des collectivités locales dépasse le seul enjeu de la gestion des finances locales. Il déterminera la manière dont les collectivités locales pourront accéder à l'emprunt. En effet, pour accéder à l'emprunt, les collectivités locales doivent montrer « patte blanche » ce qui suppose des états financiers lisibles et clairs, mais surtout des états financiers comparables entre plusieurs collectivités locales. Un effort est en cours sur la zone de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) pour l'harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités locales, un projet similaire existerait pour la zone de la SADEC, l'union économique et monétaire d'Afrique centrale.

Les expériences de mobilisation de ressources ont montré que les marges de manœuvre des responsables et acteurs locaux sont importantes. Une des expériences innovantes dans la sous région est la démarche ECOLOC développée en 1997 par le PDM et le Club du Sahel. La démarche ECOLOC fait le lien entre l'économie locale et les finances locales. La porte d'entrée de cette expérience sont les comptes économiques local.

Ainsi une ville côtière de 100 000 habitants avec un hinterland de 200 000 habitants produisent une richesse locale d'environ 50 milliards de francs CFA dans la ville et 25 milliards de francs CFA dans l'hinterland. Une ville sahélienne et son hinterland ayant le même poids démographique produit seulement 35 milliards de francs CFA dans la ville et 20 milliards dans l'hinterland.

Tableau 2 : Produit Local Brut d'une ville type de 100 000 habitants avec un hinterland de 200 000 habitants

	Ville côtière		Ville sahélienne	
	Total (milliards de francs CFA)	Total/habitant (en francs CFA)	Total (milliards de francs CFA)	Total/habitant (en francs CFA)
Ville	50	500 000	35	350 000
Hinterland	25	125 000	20	100 000

Ces profils cachent des différences à l'examen des différents sites étudiés. Ainsi pour la ville côtière, Saint-Louis avec 152 000 habitants totalise environ 58 milliards de Produit Local Brut soit environ 400 000 francs CFA par habitant et par an c'est à dire légèrement en deçà de la moyenne. Il est vrai que la ville semble n'être que l'ombre de la capitale régionale de l'ex Afrique Occidentale Française (AOF) qu'elle fût jadis. De l'autre coté, San-Pedro se révèle être plus productive car avec 150 000 habitants elle totalise près de 140 milliards soit environ 900 000 francs CFA par habitant et par an. Contrairement à Saint-Louis, San-Pedro dispose d'un port important par lequel s'exporte une bonne partie du café-cacao de l'arrière pays ivoirien et dont le rayonnement concurrence celui d'Abidjan. La surproductivité de San-Pedro s'explique

aussi par l'implantation d'un important secteur moderne de transformation de produits agropastoraux, largement encouragé par l'État à partir du milieu des années 80.

Les villes de Bobo-Dioulasso, Sikasso et Korhogo s'inscrivent parfaitement dans le profil type de la ville sahélienne avec respectivement 310000 habitants pour 123 milliards de valeur ajoutée c'est à dire 400 000 francs CFA par habitant pour la première ; 90 000 habitants et 34 milliards de valeur ajoutée pour un montant par habitant de 370 000 francs par an pour la seconde ; 162 000 habitants et environ 56 milliards de valeur ajoutée c'est à dire 350 000 francs par habitant et par an pour la troisième ville.

Cette estimation globale de l'activité économique locale est complétée par des éléments d'appréciation des composantes de l'économie locale. Ainsi pour une ville côtière, le secteur moderne est le principal créateur de richesse au niveau local avec environ 63 % du PLB. Cependant pour la ville sahélienne type, le secteur informel se révèle plus productif ; sa contribution est à hauteur de la moitié du Produit Local Brut. Par contre aussi bien pour la ville côtière que pour la ville sahélienne, le secteur informel est le principal créateur d'emplois, regroupant entre 65 % et 80 % de l'emploi total de la ville.

Tableau 3 : Économie et emploi dans des villes types

	Ville côtière		Ville sahélienne	
	PLB	Emplois	PLB	Emplois
Secteur moderne	63%	35%	50%	20%
Secteur informel	37%	65%	50%	80%

La structure de la contribution des secteurs moderne et informel relevée dans les études de cas ECOLOC montre que Saint-Louis et San-Pedro ont un PLB composé respectivement à 60 % et 80 % par le secteur moderne. Il est vrai qu'à San-Pedro, en plus du port, d'importants secteurs de transformation du bois, de conditionnement du Café-Cacao, et de l'agroalimentaire ont permis le développement d'un secteur moderne très important. Quant aux emplois, le secteur informel occupe 90 % des emplois à Saint-Louis alors qu'à San-Pedro il occupe 60 % des emplois.

Les villes sahéliennes collent bien à leur profil type en ce qui concerne la répartition des contributions respectives des secteurs informel et moderne. Cependant, la diversité de la structure du secteur informel qui dans certaines villes est beaucoup plus éclaté avec des activités à faible valeur ajoutée et une importante main d'œuvre. Ainsi le pourcentage de l'emploi informel dans l'emploi total est de 87 % à Sikasso, 80 % à Korhogo, 85 % à Bobo-Dioulasso.

Le secteur dit moderne assure les deux-tiers de la valeur ajoutée urbaine, mais emploie moins du tiers de la population urbaine totale. Ce secteur moderne est, par nature, très extraverti, il est donc très sensible à la conjoncture extérieure.

Un autre indicateur de l'insertion des économies des villes africaines dans l'économie monde est la ventilation spatiale de l'excédent brut d'exploitation des entreprises entre

la commune, le reste du pays et le reste du monde. Le tableau ci-dessous nous montre 2 types de villes :

Une première catégorie constituée par les villes de San-Pedro, Bobo-Dioulasso et Sikasso. Pour San-Pedro, l'implantation d'un important secteur moderne de transformation des produits agropastoraux largement encouragé par l'État à partir du milieu des années 80 a vu l'afflux de nombreux investisseurs étrangers. Pour Bobo-Dioulasso et Sikasso, ce sont respectivement les usines de la SOFITEX et celles de la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT) dont une partie des capitaux est détenue par des investisseurs non nationaux. Ainsi, entre le tiers et la moitié de l'exécédent brut des entreprises de ces trois villes est « exportée » pour rémunérer les détenteurs de capitaux qui sont localisés en dehors du pays.

La seconde catégorie de ville regroupe Daloa et Korhogo pour lesquelles moins de 20 % de l'EBE des entreprises est « exporté ». Cependant, contrairement à Korhogo, la moitié environ de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des entreprises de Daloa reste sur le territoire communal.

Tableau 4 : Ventilation de l'EBE des entreprises de plusieurs villes africaines

	Commune	Reste du pays	Étranger
Daloa	47 %	35 %	18 %
Sikasso	15 %	36 %	49 %
Korhogo	26 %	67 %	7 %
Bobo-Dioulasso	35 %	20 %	45 %
San-pedro	58 %	10 %	32 %

Pour les responsables de ces villes, ces données sont riches d'enseignements. Ainsi, deux villes de même poids économique peuvent avoir un volume d'activité économique locale sensiblement différent parce que dans l'une des villes une plus grande proportion de l'EBE des entreprises est distribuée localement et participe à l'activité économique locale. En outre, les responsables locaux sont-ils aidés de savoir de quels centres de décision les diverses composantes de l'économie locale dépendent-elles pour la mise en place d'un véritable dialogue avec les opérateurs économiques.

Enfin les résultats obtenus permettent une mise en perspective de l'économie locale et de la gestion publique locale. Ainsi le rapport entre le budget communal et le Produit Local Brut donne une idée du taux de prélèvement opéré par la collectivité locale sur l'économie locale. le produit de la fiscalité foncière est aussi comparé à la valeur du stock de capital résidentiel privé.

L'analyse du ratio {(recettes et taxes municipales) / valeur ajoutée du secteur marchand non agricole} montre que les taux de prélèvement publics locaux sont très faibles (tableau 5). Le taux de prélèvement est de 0,33 %, 0,39 %, 0,39 %, 0,58 %, 0,50 %, 0,26 % respectivement à Daloa, Sikasso, Korhogo, Saint-Louis, Bobo-Dioulasso et San-Pedro. Cela veut dire que sur 100 F CFA de richesse produite dans une ville, l'institution municipale ne prélève que 0,6 F CFA au mieux.

Ainsi, une ville côtière totalise à peine 2 500 francs CFA par habitant et par an de taxes et impôts locaux. Ce ratio est d'à peine de 1 800 francs CFA par habitant et par an pour une ville du Sahel.. Cependant on remarque que le taux est plus faible pour la ville

côtière du fait d'un potentiel économique plus élevé et ce malgré un montant de recettes par habitant conséquent.

Tableau 5 : Taux de prélèvement public local

	Ville côtière	Ville du Sahel
Taux de prélèvement sur l'économie	0,50 %	0,70 %
Taux de prélèvement sur le stock de capital privé	0,03 %	0,002 %
Ressources fiscales par habitant	2 500 francs CFA	1 800 francs CFA

Le stock de capital privé résidentiel est très peu mis à contribution par la gestion publique locale ; ainsi le rapport entre les impôts fonciers et la valeur du stock de capital privé est de 0,003 % pour la ville côtière et voisin de 0 % pour la ville du Sahel.

Ce niveau de mise en commun des ressources publiques est en donc très faible. La prépondérance du secteur informel dans les économies africaines qui fragilise les prélèvements publics n'est sans doute pas étrangère à cette situation. Mais il faut aussi évoquer la faiblesse de la base fiscale qui fait que le poids de la fiscalité est partagé par un nombre relativement restreint de contribuables.

Cette mise en perspective de l'économie locale et de la gestion locale permet de mieux comprendre la faiblesse des ressources financières des collectivités locales africaines : elle relève plus du faible niveau réel de prélèvement local que de la « pauvreté économique » des collectivités locales. De nombreux secteurs de l'économie sont pas ou peu taxés tandis que le patrimoine foncier ne contribue en aucune façon à l'activité économique locale. Il est ainsi possible de tripler au moins les ressources locales sans changer pour autant le niveau de la fiscalité locale. Ces résultats suggèrent que les collectivités locales africaines sont en réalité plus pauvres que leurs habitants. Dans la réalité, les budgets locaux ne traduisent pas tout le dynamisme local.

Dans le cas d'une démarche similaire, la commune de Bobo-Dioulasso a mené en 2004 une démarche de mobilisation des ressources locales. Sur la base des gisements fiscaux révélés par la démarche ECOLOC, des résultats immédiats ont été atteints dans la mesure où les recouvrements sont passés de 1,1 milliards de francs CFA à 1,7 milliards de francs CFA soit une hausse de 45 % des ressources propres.

La seconde expérience dont les résultats ont été probants au Bénin, c'est le registre foncier urbain (RFU). C'est un système d'Information Foncière basé sur une cartographie parcellaire numérisée, un système d'adressage, une base de données urbaines informatisées. Son contenu est (1) une cartographie avec les contours d'îlots, les limites de parcelles physiquement identifiables ou issues des plans de lotissement, (2) un système d'adressage mis au point pour repérer les objets urbains, et (3) une base de données urbaines comportant plusieurs couches d'information.

Les objectifs du RFU sont de maîtriser, accroître et consolider les ressources fiscales locales, améliorer la connaissance du patrimoine foncier et de créer les bases d'une bonne gestion foncière, produire et gérer diverses données urbaines dont notamment celles qui sont nécessaires à la programmation et à la gestion des infrastructures.

La mise en œuvre du RFU se fait en plusieurs phases : (1) la phase préparatoire qui consiste à la réalisation de la carte de base et l'adressage et le panneautage, (2) la phase de développement et de consolidation du volet fiscal (opérations d'assiette, de recouvrement) du volet Banque de données urbaines et du volet foncier avec la création d'un fichier d'inventaire foncier.

Le développement fiscal s'appuie sur un plan de repérage adressé, des procédures d'assiette et de recouvrement rationalisée et automatisée, l'amélioration des conditions de travail et une plus grande équité fiscale obtenue à partir du calcul automatisés des bases d'imposition grâce à des données fiables et calées sur les valeurs du marché. Le résultat est un élargissement de l'assiette et de l'accroissement des recettes fiscales ; le RFU a permis de multiplier par 3 en moins de 4 ans les recettes fiscales locales notamment à Parakou et à Porto-Novo (Bénin).

Le RFU a permis de mettre en place une véritable politique foncière par un inventaire foncier par l'identification et le repérage de l'ensemble des parcelles, la détermination de la nature du droit applicables sur les parcelles et l'identification des propriétaires des parcelles nues.

Les résultats du RFU mis en place au Bénin sont importants en matière de mobilisation des ressources et d'amélioration des capacités d'actions locales. À Parakou, les recettes fiscales qui étaient de l'ordre de 24 millions en 1989 ont atteint 70 millions en 1993 et 208 millions au début des années 2000. À Cotonou, elles sont respectivement passées de 758 millions à 1,4 milliards et à 2,35 milliards en 2000. À Porto-Novo, les recettes fiscales sont passées de 173 millions à 137 millions et un peu moins de 200 millions en début des années 2000.

3 – Gestion et budget participatif

Dans la plupart des pays, un effort particulier a été fait pour allier démocratie participative et démocratie électorale. Un vaste effort de sensibilisation a été consenti afin d'une part de sensibiliser les élus locaux sur la nécessaire implication des populations à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de développement au niveau local et d'autre part de sensibiliser les populations à prendre part aux activités de développement en étroite collaboration avec les élus locaux.

Les exemples des progrès réalisés en matière de démocratie représentative sont nombreux. Divers mécanismes sont en effet expérimentés en vue d'associer les populations et les organisations sociales à la gestion publique locale. Ces mécanismes vont de la publicité des sessions largement consacrée par les législations nationales, aux périodes de débats et de concertation entre assemblées et populations, à travers diverses formules. Ainsi, en Zambie, les habitants sont associés dans le cadre de la mise en œuvre de certains projets de développement dans les secteurs des services de base (santé, éducation). En Ouganda, la participation va parfois jusqu'à la signature de protocoles de collaboration entre la municipalité et des associations de la société civile.

Les premières se voient ainsi confier la conduite d'un projet ou d'une activité de développement local ou le suivi - évaluation de tels projets.

Dans certaines municipalités du Bénin, du Burkina Faso, du Mali ou du Mozambique, les élus utilisent de plus en plus les antennes des radios communautaires pour garder le contact avec les populations et poursuivre les échanges avec elles sur les enjeux du développement local. Ces échanges sont le lieu pour les leaders communautaires, les chefs religieux, les enseignants, les promoteurs de la société civile de jouer leur rôle d'encadrement des populations et de relais des politiques publiques auprès d'elles, tout autant que d'expression des demandes sociales auprès des autorités locales. Pour une meilleure représentativité des assemblées, des pays comme le Ghana et le Niger, l'Ouganda, l'Afrique du Sud, développent des instruments pour intégrer dans les conseils locaux, des forces sociales, économiques ou coutumières afin de prendre en compte toutes les composantes sociologiques de la collectivité locale dans le système de gouvernance locale.

Par ailleurs pour assurer la représentation des femmes, plusieurs pays adoptent la fixation de quotas par la loi. C'est le cas du Niger où la loi impose que 10 % au moins des sièges dans les conseils locaux soient réservés aux candidates de sexe féminin. Au Mozambique, la représentation des femmes dans les organes locaux a augmenté passant de 23 % après les élections de 1999 à 28 % en 2004. La législation sud-africaine encourage qu'un minimum de 50 % des candidats inscrits sur les listes qu'ils présentent en compétition soit de sexe féminin. En Ouganda, la loi exige qu'au moins le tiers (1/3) des membres des sièges dans les conseils locaux soit occupé par des femmes. Mais les femmes ne sont pas les seules catégories sociales dont la décentralisation promeut une représentation spécifique.

Dans la plupart de ces pays, la démarche de budget participatif commence à se développer, certes à une échelle et avec des objectifs plus modestes. Tout d'abord, les textes d'orientation de la décentralisation dans les pays africains stipulent que les séances du conseil municipal sont publiques et particulièrement celles consacrées à l'élaboration et à l'adoption des budgets.

Sur le budget participatif, plusieurs expériences sont en cours. Parmi ces dernières, l'exemple du projet d'« Appui au Développement Local et à la Gestion Locale Participative (ADEL-GLP) : Budgets Participatifs des collectivités locales de Batcham et Edzandouan » : appui à la solidarité municipale internationale est le résultat d'une série d'initiatives entreprises depuis 1999 par ASSOAL pour le Développement Local, les organisations membres du Réseau DRD Cameroun qui travaillent sur le Budget Participatif comme approche et dispositif de promotion de la gouvernance locale. Il est aussi la résultante d'une série de discussions et de concertations entre les municipalités de Batcham et Edzandouan, l'Agence de Coopération des Municipalités Brésiliennes, représentée par la Mairie de Caxias do Sul, la Municipalité de Montevideo, Siège de l'organisation des villes du Cone Sud, Mercociudades, (ces deux communautés locales sud américaines ont une longue expérience et pratiquent le Budget Participatif comme approche, outil, mécanisme (dispositif) et méthode de planification, de programmation et de gestion urbaine depuis plus d'une décennie) la Coordination pour l'Amérique Latine et la Caraïbe du Programme de Gestion Urbaine, UN Habitat, (qui accompagne le processus en Amérique Latine) le Partenariat pour le Développement Municipal, (qui accompagne les collectivités locales africaines en vue de l'appropriation des outils de

gestion participative) ASSOAL pour le Développement Local, une organisation sociale camerounaise d'appui aux acteurs et aux processus de développement local (qui anime plusieurs réseaux au plan national et au plan international dont le réseau DRD Budget Participatif qui travaille à faire connaître l'expérience sud américaine du Budget Participatif au Cameroun depuis 1999) et le Réseau National des Habitants du Cameroun (RNHC), (mouvement associatif de quartiers populaires qui fédère plusieurs milliers d'acteurs locaux travaillant pour plus de démocratie, moins de pauvreté et une meilleure gouvernance participative des affaires publiques au sein des collectivités locales camerounaises).

Les différentes expériences de gestion et de budget participatif menées en Afrique ont pour effet de renforcer la crédibilité des municipalités auprès des populations. De plus en plus de maires mettent en avant la démocratie participative plutôt que la démocratie électorale. Ils acceptent de soumettre aux populations l'élaboration et l'approbation des stratégies de développement local et des priorités de dépenses du budget.

4 – Conclusion

Les collectivités locales africaines sont en réalité « plus pauvres que leurs habitants ». En effet les budgets locaux ne traduisent pas tout le dynamisme local. Les collectivités locales évoluent en outre dans un contexte très difficile caractérisé par un important gap entre les besoins induits par les nouvelles compétences transférées par la décentralisation et les montants consacrés par les collectivités locales. Cet écart met au premier plan la nécessité d'un « réingéniering » de la fiscalité locale pour sortir du cercle infernal suivant : moins une collectivité locale dépense, moins elle est capable de convaincre du bien-fondé de l'impôt et moins elle peut mobiliser des ressources.

Pourquoi ne pas passer d'une logique d'élaboration du budget basée sur les budgets antérieurs à une approche visant à établir le budget par recouvrement des besoins en matière d'équipements et de services locaux, dont l'entretien obligatoire ? Pour la mobilisation de la fiscalité foncière par exemple, l'une des solutions envisagées est de répercuter le besoin d'entretien et de transformation du capital public existant sur les utilisateurs des infrastructures urbaines, à répartir moitié sur le secteur moderne public et privé et moitié sur le secteur informel. Cette fiscalité foncière donnera la préférence à des solutions simples comme une vignette foncière à laquelle on pourrait, en cas de besoin, prendre en compte la qualité du bâti (banco, banco amélioré et dur) et son niveau d'équipement (eau, électricité, téléphone). La marge de manœuvre est confortable car le foncier est actuellement fiscalisé à hauteur de 0,05 % seulement.

Cependant, ces propositions visant à conforter le poids des finances locales resteront de vaines incantations si l'on ne prend pas en compte 2 préalables importants :

- La question du prélèvement ne sera jamais résolue que si elle va de pair avec l'amélioration de la dépense. Dans ce contexte où l'ancrage de l'institution locale auprès des populations est à construire, l'amélioration de la qualité de la dépense sera alors d'un apport important. La légitimité des institutions locales sera le principal indicateur de la réussite ou de l'échec du prélèvement,

- La mise en œuvre des actions de mobilisation des ressources locales suppose aussi une clarification du jeu des acteurs. La décentralisation doit permettre, au-delà des intérêts des groupes, de mettre en place une coalition locale pour le développement. Il faut mettre l'accent sur les incitations à imaginer pour qu'il y ait plus de règles dans la gestion des affaires locales, donc plus de consensus.

La mobilisation des ressources propres des collectivités locales est certes un objectif primordial, mais la pompe des ressources propres ne peut s'amorcer sans l'impulsion des ressources extérieures. Ces dernières exerceront un effet de levier sur les activités économiques tout en instaurant une confiance entre des collectivités locales dont l'action économique sera de plus en plus visible et des populations pouvant enfin raisonnablement espérer avoir accès aux services publics de base, toutes choses qui concourent à amorcer la pompe des ressources locales. C'est en ce sens que les subventions de l'État, les ressources issues de l'emprunt et les partenariats publics – privés participent de cette nécessaire amorçage de la pompe locale.

Aujourd'hui, la nécessité de l'accès des collectivités locales aux marchés des capitaux n'est plus discutable tant la nécessité d'investir se fait sentir et conditionne le développement des activités de production et de services. En effet le passage d'une population majoritairement rurale à une population majoritairement urbaine dans un temps court, nécessite des équipements de peuplement tels qu'aucun État et encore moins une collectivité locale ne dispose des ressources nécessaires. Le recours à l'emprunt permet d'étaler la prise en charge de ces énormes investissements sur la longue durée sans compromettre, par un effort fiscal insupportable, le déroulement des activités économiques du moment.

Bibliographie

Regards sur les finances locales, pays de l'UEMOA, 2004, Observatoire des Finances Locales, Programme de Développement Municipal (PDM),

Regards sur les finances locales, pays de l'UEMOA, 2004, Observatoire des Finances Locales, Programme de Développement Municipal (PDM),

Regards sur les finances locales, pays de l'UEMOA, 2004, Observatoire des Finances Locales, Programme de Développement Municipal (PDM),

Observatoire des Finances Locales de l'UEMOA « Les Collectivités Locales en Chiffres, 2004 »

Bahl, Roy, « Revenues and revenue assignment » in Christine Wallich, editor, Intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation (Washington : World Bank, 1992)

Bahl, Roy and Johannes F.Linn. 1992 « Urban public finance in developping contries » (New York : Oxford University Press), pp. 385-427

Bird Richard M., Robert D. Ebel and Christine I Wallisch editors, Intergovernmental Finance in Transition Economies (Washington, World Bank, 1995)

François Paul Yatta (2006) : Villes et développement économique en Afrique : une approche par les comptes économiques locaux. Editions Economica, Paris, France. 310 pages. ISBN: 2717851895.

Partenariat pour le Développement Municipal (2003) : État de la décentralisation en Afrique. Editions Kharatala, Paris. France

Prud'homme Rémy « On the dangers of décentralisation », World Bank Research observer, vol 10, No 2 (August 1995), pp. 201-220

McLure, Jr, Charles E., « The assignment of revenue sources and the design intergovernmental transfers » in Jorge Martinez-Vasquez, Eileen Browne Malcom G. Lane, Charles McLure, Dale McComber, Andrew D.Pike, and Sally Wallace, Final Report to the NIS Task Force, USAID, January 1994, pp. 63-150.(a)

Oates, Wallace E., « The théory of Public Finance in a Federal System », canadian journal of economics (February 1968), pp. 37-54.

McLure, Jr, Charles E. 1998 « Intergovernmental Fiscal Relations in South Africa : the assignment of expenditure functions and revenue sources and the design of Intergouvernemental grants and transferts » unpublished paper (june)

Décentralisation et mobilisation des ressources locales au Sahel, Rapport de l'atelier d'experts, Bamako, Mali, 9 au 11 juin 1999, Comité Inter-état de lutte contre la sécheresse au Sahel, USAID et RTI,

Dexia (1997), Les Finances Locales dans les quinze pays de l'Union Européenne

Banque Mondiale (1995) : Table ronde sur le financement des investissements municipaux dans les pays du Magrheb,

Joël Bourdin (1995) Les Finances communales, 2^o édition, Economica,

Jean-François Copé et François Werner (1997) : Les Finances Communales, 3^o édition, Economica

Fiscal Decentralization and Subnational Government Finance in relation to Infrastructure and Service Provision (1998) :The World Bank, The national association of local authorities in Denmark (NALAD), The United States Agency of International Development and Danida

- Ghana report,
- Senegal report
- Swaziland report,
- Uganda report
- Zambia report
- Zimbabwe report

État de la décentralisation fiscale en Afrique de l'Ouest : Programme de Développement Municipal (PDM), The World Bank Institute :

- étude de cas Bénin,
- étude de cas Burkina,
- étude de cas Côte d'Ivoire