



REVUE
AFRICAINNE

DES FINANCES LOCALES

Edition 2014



Sommaire

| | |
|---|-----|
| Edito | 4 |
| La gestion des finances locales en Afrique : Convergence et Divergence des systèmes | 5 |
| 1. Préambule | 6 |
| 2. Les ressources financières des villes africaines | 7 |
| 3. Les transferts financiers de l'Etat aux villes | 14 |
| 4. La gestion des villes..... | 22 |
| 5. Conclusion..... | 32 |
| Les finances des collectivités locales :Une approche qualitative et comparative au niveau africain | 35 |
| 1. Y a-t-il un bon niveau des finances locales ?..... | 37 |
| 2. Y a-t-il de bonnes ou de mauvaises finances locales de la même façon qu'on parle de bon ou de mauvais commerce ? | 41 |
| 3. Y a-t-il un niveau optimal d'organisation des finances publiques permettant aux collectivités locales d'avoir des finances locales saines et soutenables ? | 45 |
| Les enseignements tirés par l'Agence Française de Développement (AFD) des diagnostics PEFA sous-nationaux | 52 |
| - PEFA or not PEFA : de quoi parle-t-on ?..... | 55 |
| - Leçons à tirer..... | 65 |
| - Conclusion : le décalogue du PEFA | 66 |
| Compte rendu de la formation des directeurs financiers des Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique sur la notation financière | 67 |
| - Compte rendu de la formation des directeurs financiers des Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique sur la notation financière | 68 |
| - La notation financière, une clé d'accès au marché financier pour les collectivités territoriales..... | 69 |
| - Côte d'Ivoire, commune du plateau | 75 |
| - Assurer la viabilité et la durabilité des municipalités et améliorer leur solvabilité en Afrique du Sud une collaboration secteurs privé et public..... | 77 |
| 1. Le Contexte | 77 |
| 2. Le découpage administratif municipal et ses défis..... | 78 |
| 3. Les défis rencontrés par les municipalités dans le temps..... | 78 |
| 4. Les résultats de l'audit du contrôleur général – le test décisif | 80 |
| 5. Le cycle de la fourniture de services par rapport aux priorités de trésorerie | 80 |
| 6. L'objectif d'amélioration de la solvabilité des municipalités | 81 |
| 7. S'engager dans le voyage de la transformation en vue de réaliser la viabilité et une solvabilité améliorée..... | 82 |
| 8. Le tableau de bord et les rapports de gestion | 83 |
| 9. Réaliser des rotations financières et de fourniture de services : quelques études de cas | 84 |
| 10. Les observations de la conclusion..... | 85 |
| Les articles des directeurs financiers | 86 |
| - La tendance en matière de génération de recette Ouganda..... | 87 |
| - Taxe locale sur les hôtels, une manne financière pour les municipalités/villes..... | 90 |
| - Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique | 92 |
| 1. Introduction | 92 |
| 2. Affectation des dépenses et des recettes | 93 |
| 3. Remarques finales | 92 |
| - Bibliographie | 101 |

L'ÉDITORIAL



Avec le présent numéro, le Secrétariat Général de CGLU – Afrique entreprend de lancer la publication de la Revue Africaine des Finances Locales. Une telle revue est tout à fait d'actualité. En effet, la plupart des pays africains mettent actuellement en oeuvre des

politiques de décentralisation qui attribuent de plus en plus de responsabilités, y compris financières, aux collectivités territoriales de niveau subnational. La Charte Africaine sur valeurs et principes de la décentralisation et du développement local adoptée en juin 2014 dernier par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine reconnaît l'autonomie financière comme un des attributs incontournables des collectivités territoriales décentralisées. C'est dire que la question des finances locales est au coeur des politiques de décentralisation, et que sans elles, il n'est pas possible de parler véritablement de décentralisation.

La généralisation des politiques de décentralisation et la montée en puissance concomitante des collectivités territoriales va donner un poids de plus en plus important aux finances locales dans les finances publiques. Si aujourd'hui ce poids peut être considéré comme négligeable, il n'en sera vraisemblablement pas de même d'ici quelques années, lorsque, à la faveur des avancées de la démocratie locale et des pressions exercées par les populations pour de meilleurs services de proximité, les collectivités territoriales seront amenées à intervenir de plus en plus dans la mise en place des investissements locaux et la recherche des financements correspondants.

C'est pour anticiper ces évolutions que CGLU – Afrique a pris l'initiative de mettre en place un Observatoire des

Finances Locales en Afrique, qui sera animé par le Réseau des Directeurs des Finances des Collectivités Territoriales d'Afrique, encore appelé Réseau AFRICA FINET.

La présente Revue des Finances Locales se veut avant tout un espace de diffusion des résultats de l'Observatoire des Finances Locales, un lieu de débats, d'échanges d'idées et d'expériences, et de comparaison des performances ouvert à tous ceux qui sont intéressés par les finances locales en Afrique, à commencer par les professionnels du Réseau AFRICA FINET, mais aussi bien évidemment les élus locaux, les responsables des administrations centrales, des représentants des institutions d'intégration africaine, des banques de développement, des institutions financières, des universitaires; bref tous les intervenants qui, de près ou de loin, influencent l'état et le devenir des finances des collectivités territoriales d'Afrique, ou ont une réflexion construite à leur sujet.

Dans un premier temps, la Revue sera publiée une fois par an. A terme, l'objectif est, d'ici deux ans, d'augmenter la périodicité. Vos avis, commentaires et critiques sont les bienvenus pour que la Revue Africaine des Finances Locales soit de mieux en mieux structurée, de plus en plus professionnelle, utile, et agréable à lire. Merci donc pour vos contributions très attendues.

En attendant, acceptez nos meilleurs voeux pour l'Année 2015.

Jean Pierre Elong Mbassi
Secrétaire Général, CGLU Afrique

La gestion des finances locales en Afrique
Convergence
et Divergence des systèmes

La gestion des finances locales en Afrique : Convergence et Divergence des systèmes

1. Préambule

Les finances locales sont le « nerf de la guerre » en ce qu'elles conditionnent la capacité des collectivités locales à mettre en œuvre les politiques publiques locales. C'est pourquoi, CGLU AFRIQUE a mis en place le réseau africain des professionnels des finances locales (Africa Finet) avec pour objectif de diffuser les expériences et les pratiques en matière de gestion financière des collectivités locales ; favoriser l'échange d'expériences et les bonnes pratiques entre les membres du réseau ; renforcer les capacités des directeurs financiers dans l'exécution de leurs tâches ; contribuer au renforcement insti-



tutionnel des collectivités locales ; favoriser la mobilisation des ressources internes et externes des collectivités locales. D'autre part, le réseau a pour missions de développer le plaidoyer en vue de : renforcer l'autonomie financière des collectivités locales ; améliorer la gestion financière des collectivités locales ; assurer un partage juste des ressources entre l'Etat et les collectivités locales ; crédibiliser les collectivités locales pour l'accès à l'emprunt ; favoriser la délivrance efficiente et efficace des services publics locaux ; renouveler

la réflexion et le discours africain sur la décentralisation financière. Pour accomplir ses missions, le réseau s'appuiera sur trois instruments principaux ; un Observatoire Africain des Finances Locales, une plateforme d'échange permettant aux directeurs financiers de partager les pratiques et les connaissances à l'échelle africaine et deux publications sur les finances locales et la décentralisation financière. C'est ainsi que le réseau a permis de collecter près de cent trente comptes financiers et questionnaires sur les finances locales et le système de partage de ressources entre l'Etat et les collectivités locales.

Cet article est donc nourri par l'analyse de ces comptes financiers et questionnaires ; il a pour objet de mettre en place une compréhension commune de la diversité et de la problématique des finances locales et de la décentralisation financière en Afrique.

Les sections ci-dessous viennent du traitement et de l'analyse des questionnaires de 153 villes africaines venant des trente-deux pays suivants : Tunisie (6), Mauritanie (6), Sierra Leone (1), Niger(2), Burkina Faso(5), Côte d'Ivoire(7), Bénin(6), Guinée Bissau(6), Centrafrique (6), Gabon (1), Kenya (6), Tanzanie (6), Ouganda(7), Burundi(6), Mozambique(3), Zimbabwe (4), Nigéria (6), Mali(4), Capvert(6), Sénégal(5), Zambie(1), Togo(6), Guinée Conakry(6), Tchad(6), Cameroun (1), Maroc(3), Madagascar (6), Ethiopie (6), Rwanda (6), Maurice (6), Malawi (6), Swaziland (1).

La gestion des finances locales en Afrique : **Convergence et Divergence des systèmes**

2. **Les ressources financières des villes africaines**

Au-delà du financement des villes, la fiscalité locale est au cœur de l'efficacité de la décentralisation. En effet, l'efficacité fiscale (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'efficacité allocative (parce que les collectivités locales sont plus proches des électeurs, et de ce fait mieux contrôlées, elles produisent à meilleur compte que l'État ce qu'elles ont choisi de produire) et l'efficacité productive (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) sont intimement liées à la marge de manœuvre fiscale offerte aux villes en matière d'assiette, de taux et de collecte des produits des impôts. La responsabilité politique des élus locaux est ainsi au centre de l'efficacité de la politique publique locale car elle met en avant le choix des citoyens – électeurs entre différentes offres de prélèvements et de dépenses associées. Les hommes politiques qui décident de ces dépenses et en retirent parallèlement un bénéfice politique doivent être ceux qui décident les impôts et en supportent le coût politique. C'est donc pourquoi, l'analyse de la marge de

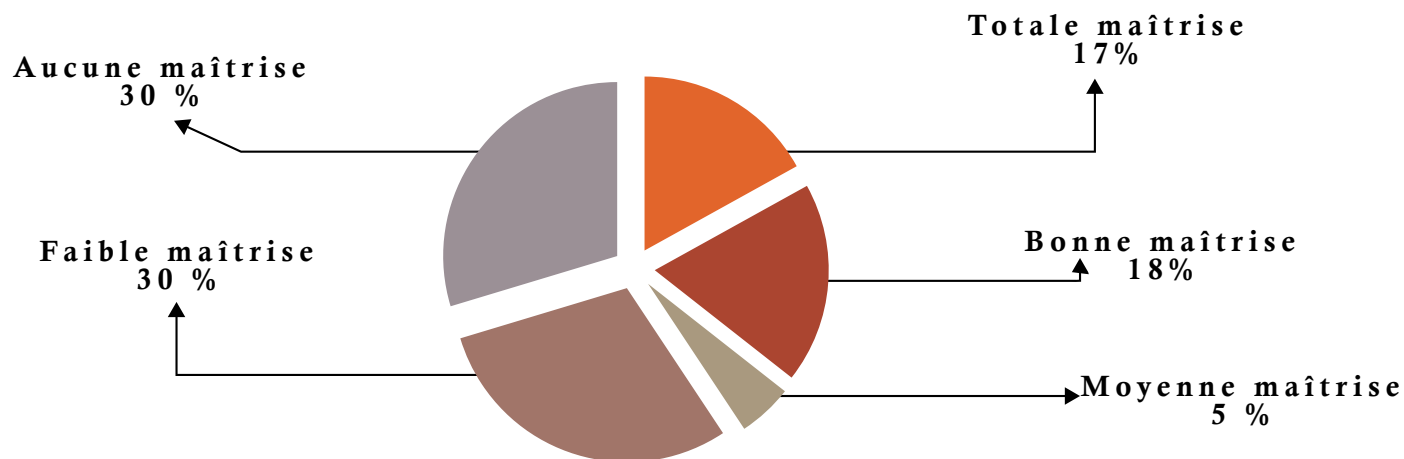


manœuvre des villes en matière de taux, d'assiette et de collecte est un indicateur de la qualité et de l'efficience des processus de décentralisation.

Si la décentralisation africaine est diversifiée sur le plan politique, les ressources propres des villes ont des fondements communs en puisant aux mêmes sources ; on retrouve principalement ce qu'on appelle sous diverses appellations les quatre vieilles à savoir la patente, la contribution foncière sur les propriétés bâties, la contribution foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation. Même si de nombreuses autres taxes sur les activités économiques, taxes de résidence, taxe de voirie et autres licences existent, leur produit est marginal dans les ressources totales des collectivités locales. Ainsi, trois catégories d'impôts locaux procurent aux collectivités locales la presque totalité de leurs ressources ; il s'agit de la fiscalité foncière, de la fiscalité sur l'activité économique et de la taxe liée à la résidence.

La figure ci-dessous nous donne la marge de manœuvre des villes en matière d'assiette des impôts locaux. Le constat est frappant car en moyenne seules 17% des villes ont une totale maîtrise de l'assiette de leurs impôts locaux. Ainsi dans l'écrasante majorité des pays africains, la détermination des impôts locaux, et donc de l'assiette, est de la compétence du Parlement ; son évaluation et son enrôlement de la compétence de l'administration fiscale. Les villes n'ont que très rarement le pouvoir de définir l'assiette. Cette situation est renforcée par le contexte de consolidation de la politique macroéconomique où le niveau de prélèvement est défini au niveau national ; le prélèvement local (donc l'assiette) est une dérivée du prélèvement national.

Figure 1 : Marge de manœuvre des villes en matière d'assiette

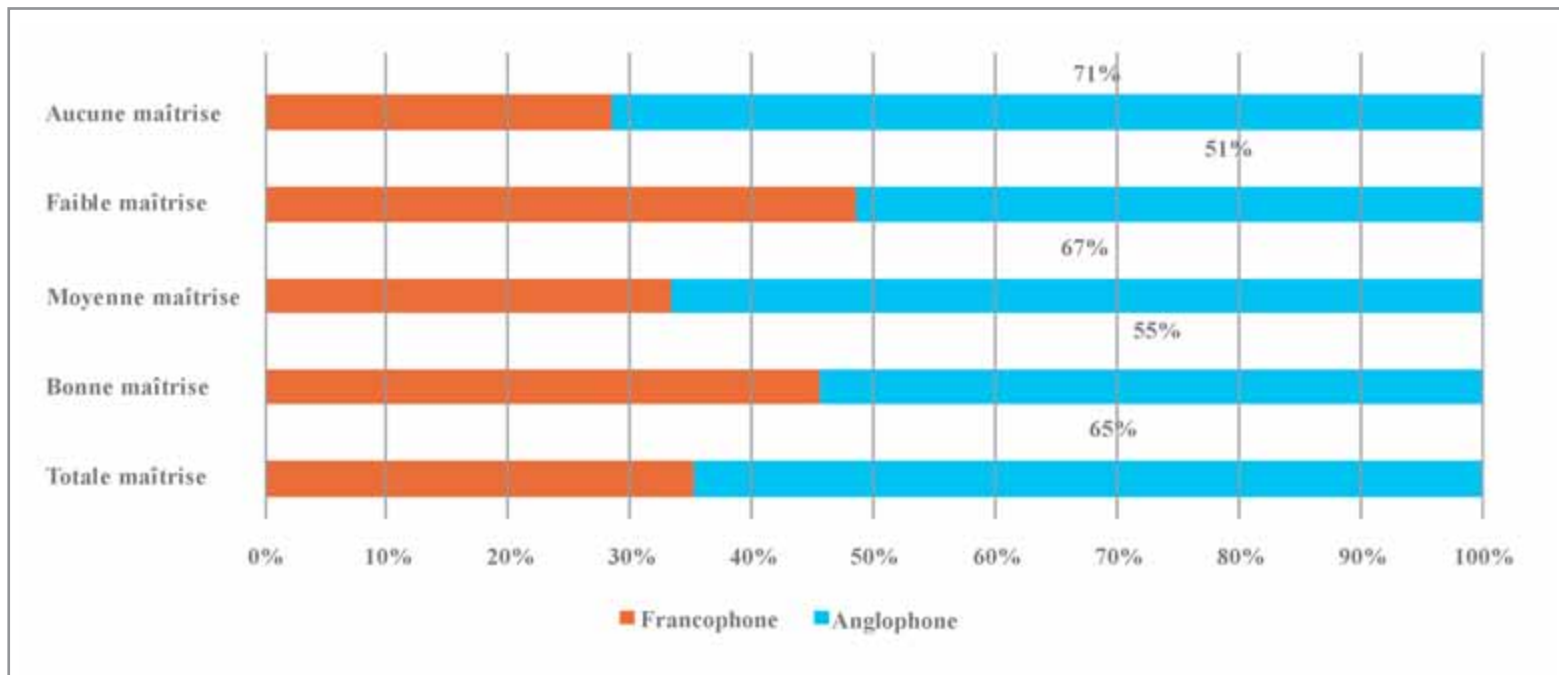


Cependant, plus de la moitié des villes, exactement 53%, ont une partielle maîtrise de l'assiette de leurs impôts locaux. C'est ainsi que 18% des villes ont une marge de manœuvre sur l'assiette de plus des deux tiers de leurs impôts locaux, 5% des villes maîtrisant l'assiette de 50% à 60% de leurs impôts locaux et 30% maîtrisant l'assiette de 10% à 50% de leurs impôts locaux.

Ces résultats globaux montrent l'omniprésence de l'Etat dans la définition de l'assiette fiscale et sa maîtrise. Ce sont en effet les services déconcentrés de l'Etat qui procèdent aux recensements fiscaux afin de mieux appréhender l'assiette fiscale locale. La fiscalité locale est en effet de la fiscalité directe dans tous les pays africains, à l'exception de l'Afrique du Sud où l'essentiel des revenus des municipalités proviennent de la surtaxe sur la facturation des services d'eau et d'électricité. Or la fiscalité directe demande un niveau de développement institutionnel que n'ont pas toujours les villes. En effet, l'impôt direct étant indexé aux capacités contributives des populations, la définition des bases de chaque impôt, ainsi que les exemptions, les exonérations, les réductions d'impôt dépassent généralement les capacités des cadres techniques des villes.

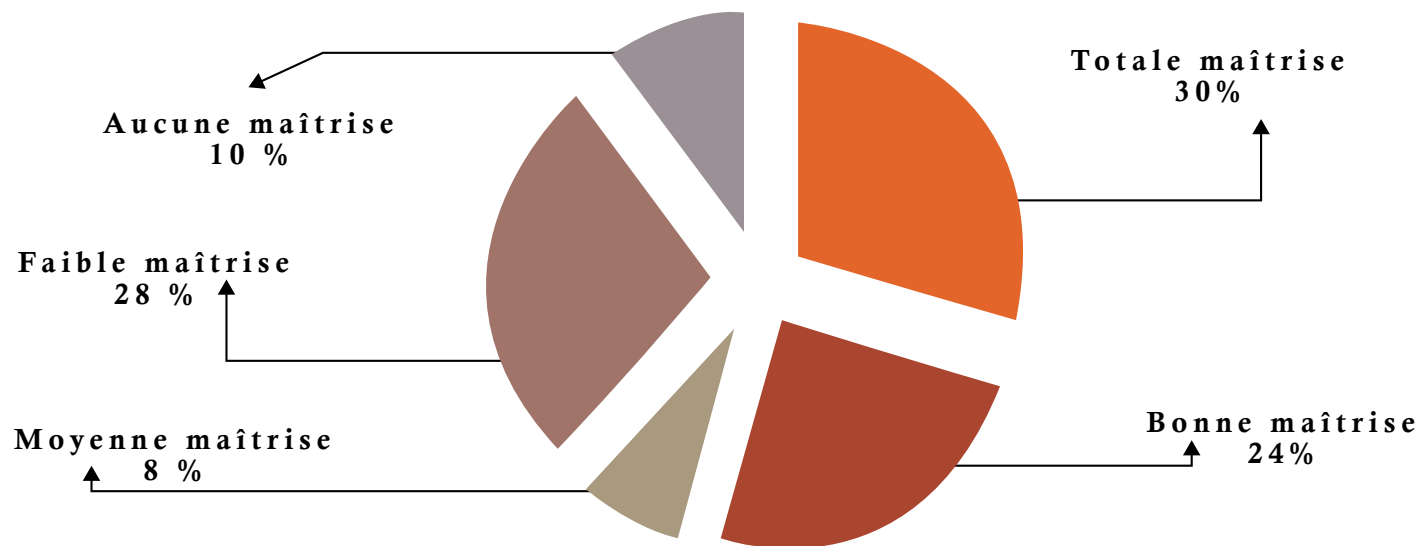
Retrouve-t-on une ligne de fracture entre villes des pays francophones et leurs homologues anglophones dans la maîtrise de l'assiette des impôts locaux ? La figure ci-dessous suggère que les villes « francophones » et les villes « anglophones » ne sont pas équitablement réparties dans les différentes catégories. Ainsi, si on considère les 17% des villes qui ont une totale maîtrise de leur assiette fiscale, les deux tiers sont des villes « anglophones », ce qui dénote d'une attention plus grande accordée aux aspects fiscaux dans les processus de décentralisation anglophones. Les villes maîtrisant une partie de leur assiette fiscale sont en moyenne plus ou moins équitablement réparties entre anglophones et francophones. A l'autre bout les villes n'ayant aucune maîtrise sur leur assiette sont au tiers francophones et aux deux-tiers anglophones.

Figure 2 : Maîtrise de l'assiette selon les villes « francophones » et « anglophones »



La marge de manœuvre offerte aux villes en matière de taux des impôts locaux est plus grande que celle de l'assiette. C'est ainsi que sur l'échantillon des données, 30% des collectivités locales ont le pouvoir de décider sur le taux de la totalité de leurs impôts et taxes. Deux cas sont relevés : dans certains pays la marge de manœuvre est totale, pour certains la marge de manœuvre se situe à l'intérieur d'une fourchette fixée par l'Etat. Pour 32% des villes, la maîtrise du taux concerne au moins la moitié de leurs impôts locaux. Enfin, si 30% des villes ne maîtrisent que le taux de moins de la moitié des impôts et taxes, 10% des villes n'ont aucune maîtrise du taux de leurs impôts et taxes.

Figure 3 : Marge de manœuvre des villes en matière de taux

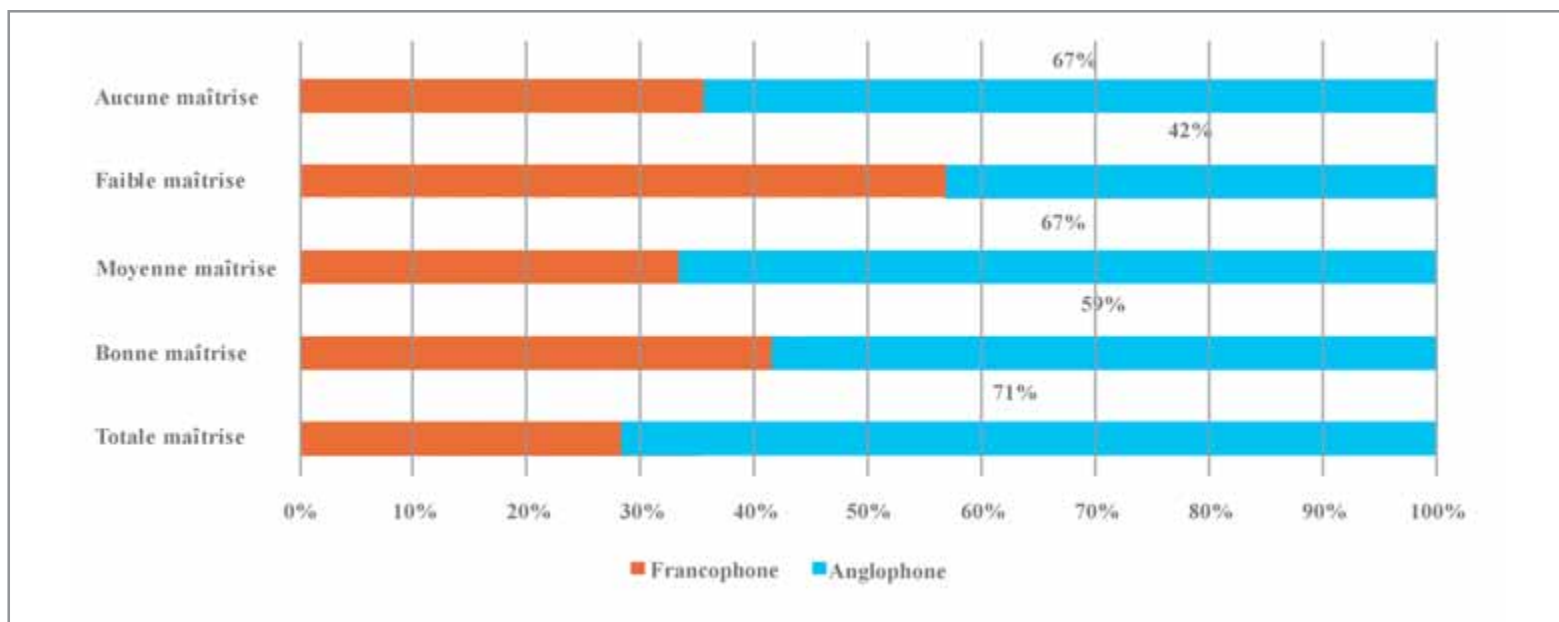


Cette limitation de la fiscalité prônée par la plupart des pays dépasse le seul cadre des ressources propres, elle handicape plus généralement le financement des collectivités locales, notamment par l'emprunt. En effet, l'autonomie fiscale des collectivités locales est évaluée à partir de leur pouvoir à lever l'impôt ; une limitation de la fiscalité dans les pays est assimilée à un enchérissement du crédit, dans le sens où pour les marchés financiers, elle aggrave le risque de défaillance du débiteur. L'autre contrainte est aussi la structure des impôts locaux. Si les recettes fiscales locales sont particulièrement instables, il est évident que cette cyclicité des recettes constitue en soi un risque que les marchés financiers internalisent en transmettant les effets sur le coût de l'emprunt.

La tradition de maîtrise des taux des impôts locaux par les

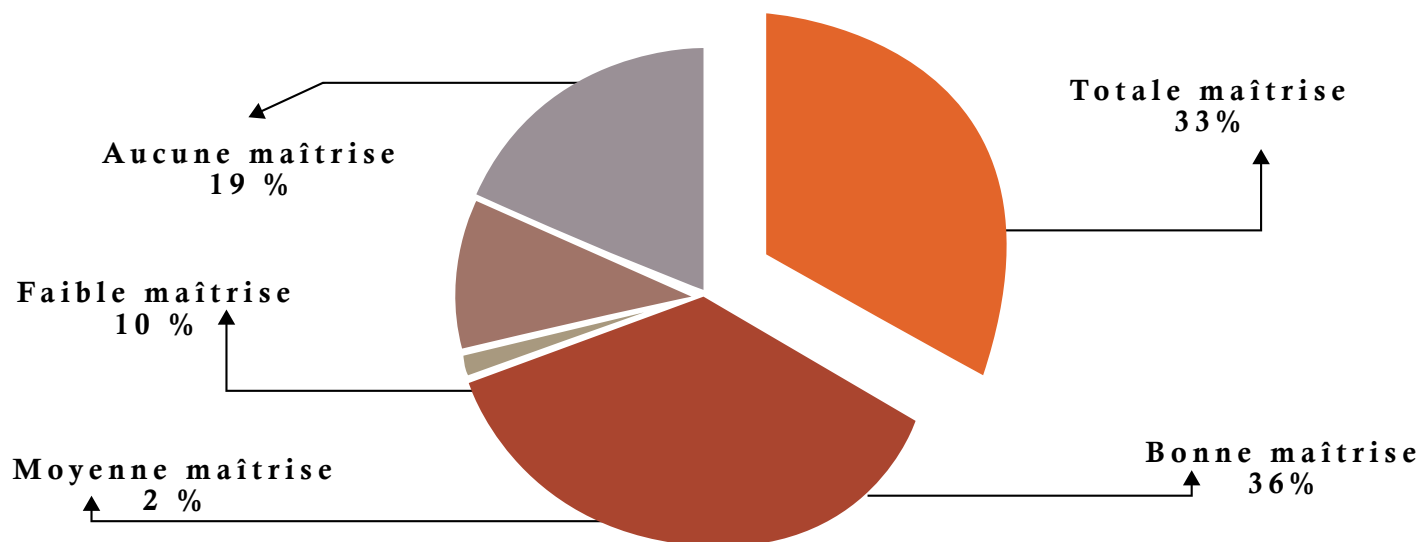
villes semble être plus forte en zone anglophone qu'en zone francophone. Ainsi, parmi les villes, (toutes zones confondues) qui ont une maîtrise totale de leurs taux, 71% sont issues de la zone anglophone. Leur poids reste majoritaire dans les autres catégories de villes ayant une maîtrise partielle du taux de leurs impôts locaux. Cependant, le poids des villes « anglophones » semble plus important dans la catégorie de villes qui n'ont aucune maîtrise du taux d'aucun de leurs impôts locaux.

Figure 4 : Maîtrise du taux des impôts locaux selon les villes « francophones » et « anglophones »



« Des trois éléments de la marge de manœuvre fiscale (assiette, taux et collecte), la collecte du produit des impôts locaux est la plus décentralisée. En effet, le tiers des villes collectent la totalité du produit de tous leurs impôts locaux alors que 36% des villes sont en charge de la collecte du produit de plus des deux tiers de leurs impôts locaux. Si on y ajoute les 2% des villes qui collectent le produit de 50% à 60% de leurs impôts locaux, c'est un peu plus de 71% des villes qui collectent le produit de plus de la moitié au moins de leurs impôts locaux. »

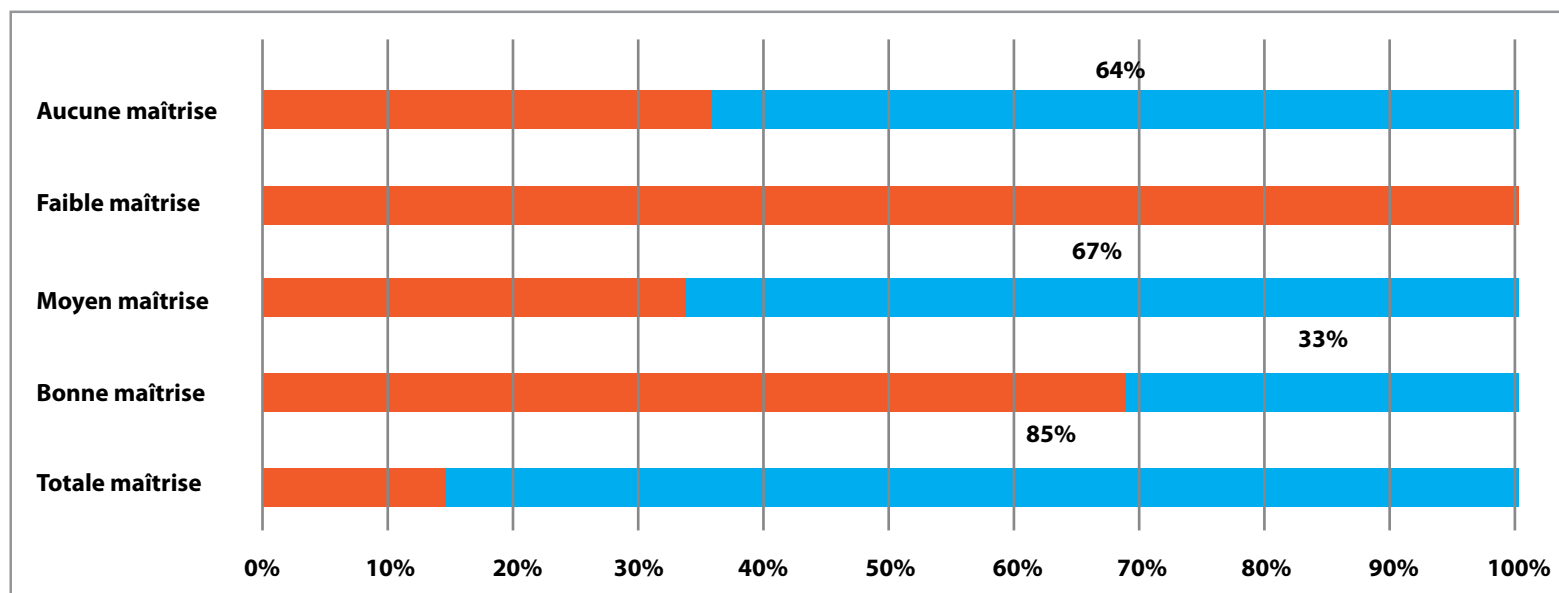
Figure 5 : Marge de manœuvre des villes en matière de collecte



Ces résultats sont édifiants à plus d'un titre : tout d'abord, les processus de décentralisation ont fait le choix de mettre à contribution la proximité des collectivités locales vis-à-vis des contribuables pour améliorer les taux de recouvrement ; la responsabilité des collectivités locales dans la sensibilisation à la citoyenneté et au paiement des impôts locaux est évidente pour le législateur. D'autres modes de collecte des impôts locaux sont expérimentés, notamment la mise à contribution du secteur privé. C'est le cas de certaines villes du Burundi, d'Ouganda et du Rwanda qui privatisent la collecte des impôts locaux; elle est sous contrat avec des opérateurs privés. La collecte des impôts locaux par les villes elles-mêmes semble être, toutes choses étant égales par ailleurs, plus répandue en zone anglophone qu'en zone francophone. Au sein des

villes qui collectent les produits de tous leurs impôts locaux, 85% sont anglophones, alors que les villes francophones pèsent 67% des villes qui collectent le produit de plus des deux-tiers de leurs impôts locaux. Parmi les villes collectant le produit de 50% à 60% de leurs impôts locaux, un peu plus du tiers sont anglophone alors que la totalité des villes collectant le produit de moins de la moitié de leurs impôts locaux sont francophones. Enfin, 64% des villes qui ne collectent aucun produit de leurs impôts locaux sont anglophones.

Figure 6 : Maîtrise de la collecte des impôts locaux selon les villes « francophones » et « anglophones »



Cette première analyse a permis de faire l'état de la diversité de la marge de manœuvre des villes africaines en matière d'assiette, de taux et de recouvrement des impôts locaux. Elle a aussi permis de relever plusieurs cas particuliers. La ville de Port Harcourt (Nigéria) maîtrise le taux de ses impôts à 100% ; elle n'a cependant aucune emprise sur son assiette et la collecte de ses impôts et taxes (0%). Dans l'autre sens les villes d'Ikeja (Nigéria) et Bujumbura (Burundi) n'ont aucune maîtrise de leur taux et assiette (0%), mais ont le pouvoir sur la collecte du produit des impôts et taxes (100%). Enfin, le schéma idéal est celui de la ville de Basse (Gambie) qui maîtrise son potentiel, son assiette et la collecte du produit de ses impôts et taxes.

Si le modèle idéal pour les villes africaines est de maîtriser l'ensemble de l'assiette des taux et du recouvrement du produit de leurs impôts locaux, il ne faut pas oublier que cela peut avoir

un « coût ». En effet, plus grande est l'autonomie fiscale accordée aux collectivités locales, plus ces dernières s'exposent à la cyclicité des recettes et plus grand est le risque de conflit avec les objectifs macroéconomiques au niveau national. Sur ce dernier point, on comprend bien l'inefficacité économique que pourrait engendrer une totale liberté fiscale. L'exemple de la Tanzanie est là pour l'illustrer. Le nombre de taxes et d'impôts locaux varie de 25 à 60 selon les districts (collectivités locales). Il en est de même pour les taux appliqués qui varient du simple au double selon les districts. En plus de ces distorsions entre espaces sur le plan économique induit par une taxation différenciée, la double taxation des activités – impôt local et impôt national – est une contrainte de plus à l'efficacité économique. Dans certains pays, la législation stipule que les activités économiques paient des impôts et taxes à l'Etat central et aux collectivités locales.

Il n'y a aucune coordination entre l'Etat et les collectivités locales à propos de la fiscalité ; certes le Ministre des Finances doit approuver la création de nouvelles taxes, mais il ne peut au plus que la repousser. Sur le plan économique la duplication des taxes (locales et nationales) et les conflits d'objectifs entre les deux politiques nationales et locales (sur l'exportation par exemple) sont nombreux. Ces conflits de coordination sont d'ailleurs relevés dans d'autres régions du monde comme en Suède par exemple.

3 Les transferts financiers de l'Etat aux villes

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales ont un triple objectif dans les pays. Dans un premier temps, il s'agit de résorber le déséquilibre vertical pour combler le coût des compétences transférées. L'Etat a transféré un certain nombre de compétences aux villes, il leur transfère des ressources pour la mise en œuvre desdites compétences. Dans un second temps, ces transferts financiers ont pour objet de résorber le déséquilibre horizontal pour éviter une explosion des disparités spatiales entre collectivités locales. Enfin, les transferts financiers de l'Etat sont utilisés comme des incitations à l'atteinte de certains objectifs, notamment la mobilisation des ressources, l'atteinte de certains objectifs nationaux, etc.

Le tableau ci-dessous montre les différentes catégories de transferts reçus par les villes africaines par un croisement entre la méthode de définition du montant alloué (par clé ou à la discrétion de l'Etat) et les modalités d'utilisation de ce montant par les villes. Quatre cas de figure existent : les deux premiers cas concernent les villes dont le montant du transfert est défini par clé avec une utilisation conditionnelle (A) ou inconditionnelle (C) ; les deux cas suivants concernent les villes dont le montant octroyé est défini à la discrétion de l'Etat et dont l'utilisation est conditionnelle (B) ou inconditionnelle (D).

Tableau 1 : Catégories des transferts financiers aux villes

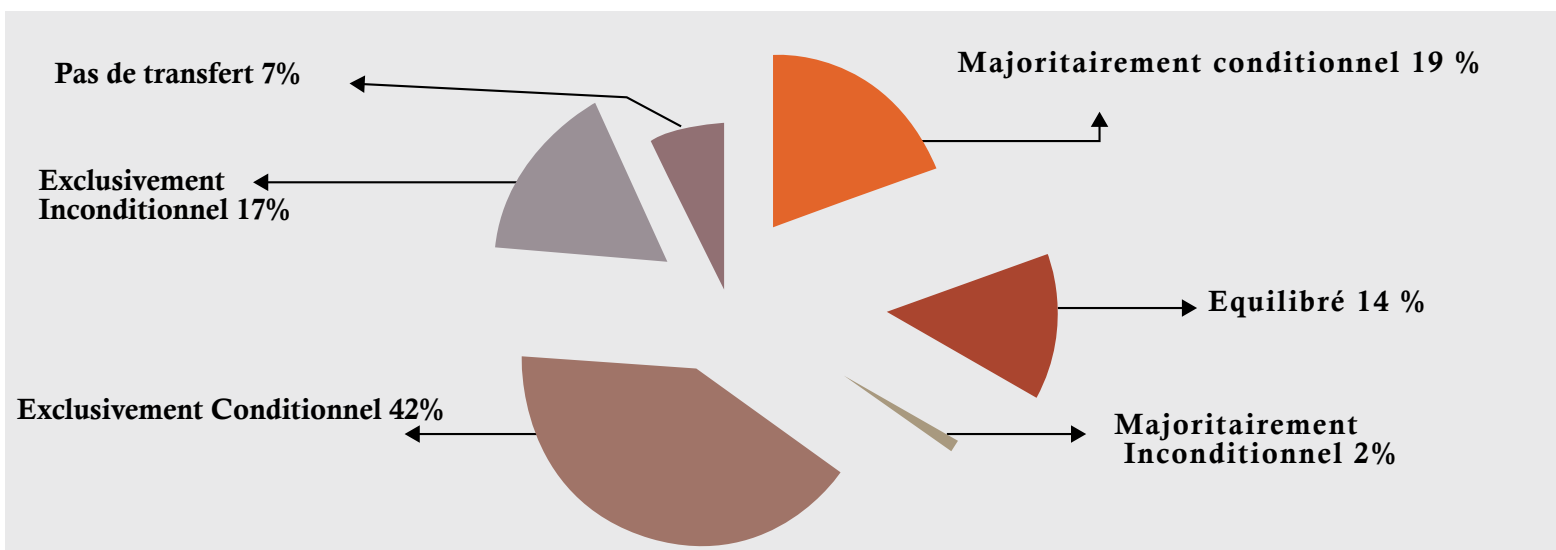
| Transfert reçu | Montant défini par clé | Montant à la discrétion de l'Etat |
|----------------|------------------------|-----------------------------------|
| Conditionnel | A | B |
| Inconditionnel | C | D |

Une ville bénéficie généralement de plusieurs transferts financiers, il s'agit de catégoriser chacun des transferts reçu dans les catégories A, B, C ou D. C'est pourquoi la figure suivante fait le point des différents transferts aux villes. Tout d'abord, seul 7% des villes ne reçoivent pas de transferts financiers de l'Etat.

les villes dont tous les transferts financiers reçus sont conditionnels pèsent 42% de l'ensemble ; elles ont peu de marge de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques publiques locales. Les villes dont tous les transferts financiers reçus sont inconditionnels pèsent 17% de l'ensemble ; ces villes sont celles où le principe de l'autonomie locale est le plus respecté car elles disposent de la marge de manœuvre la plus étendue en matière de mise en œuvre des politiques publiques locales. D'autre part, 19% des villes bénéficient de transferts financiers majoritairement

conditionnels, c'est-à-dire que parmi les transferts reçus, le nombre des transferts conditionnels est le plus important. De l'autre côté, les villes dont le nombre de transferts financiers inconditionnels représente la majorité des transferts reçus ne pèse que 2% de l'ensemble des villes. Enfin, 14% des villes ont un nombre de transferts équitablement réparti entre transferts conditionnels et transferts inconditionnels. Somme toutes, les deux tiers des villes ont peu de marge de manœuvre ; elles recouper celles qui ont des transferts exclusivement conditionnels (42%) et majoritairement conditionnel (19%). Ces données suggèrent que la marge de manœuvre des villes est faible en ce qui concerne l'utilisation des transferts financiers reçus de l'Etat ; elles militent pour une plus grande promotion de l'autonomie locale.

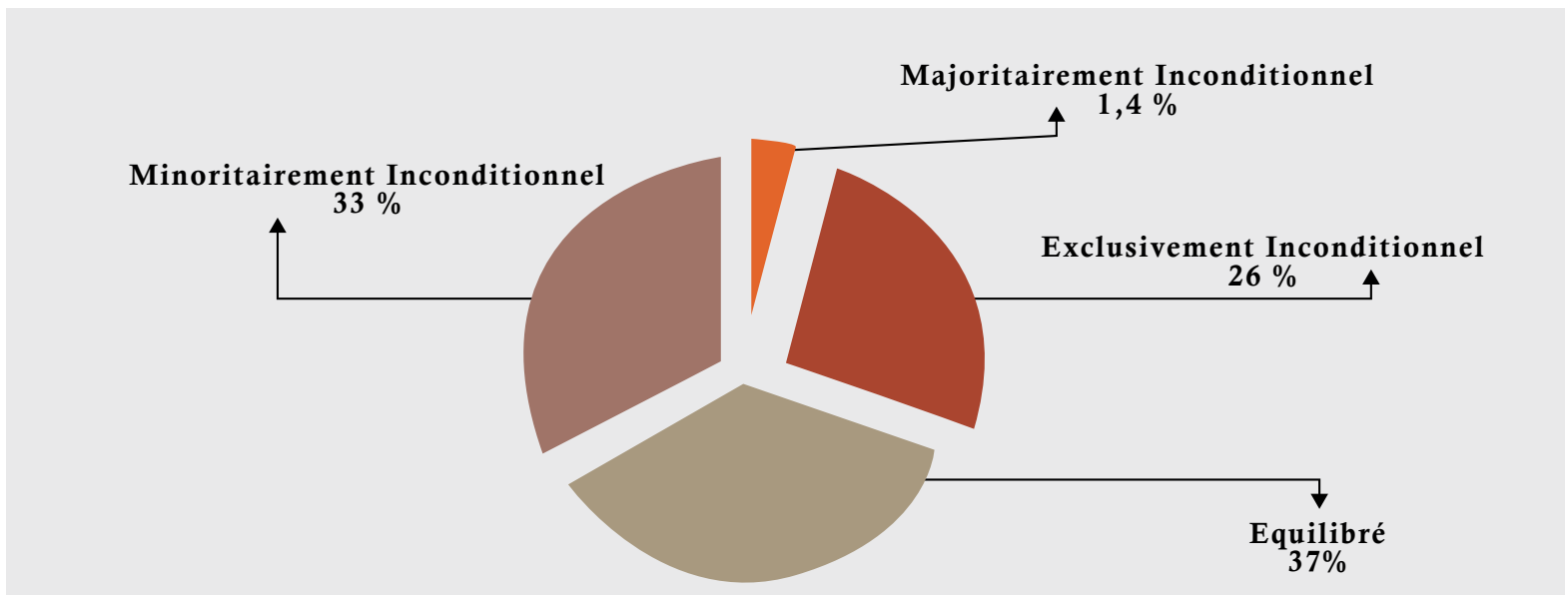
Figure 7 : Catégories de villes par rapport aux transferts financiers reçus



La figure ci-dessous fait le point de l'ensemble des villes recevant des transferts financiers inconditionnels. Seulement 26% des villes ne reçoivent exclusivement que des transferts financiers inconditionnels, alors que pour 4% des villes, le nombre de transferts financiers inconditionnels représente la majorité des transferts reçus. Ces deux points suggèrent une faible autonomie de décision des villes à

l'intérieur même de celles qui reçoivent des transferts inconditionnels. Les villes dont le nombre de transferts inconditionnels est minoritaire dans le total des transferts reçus pèsent le tiers de l'ensemble des villes. Enfin, les villes dont les nombres de transferts inconditionnels et conditionnels sont équivalents pèsent 37% de l'ensemble des villes.

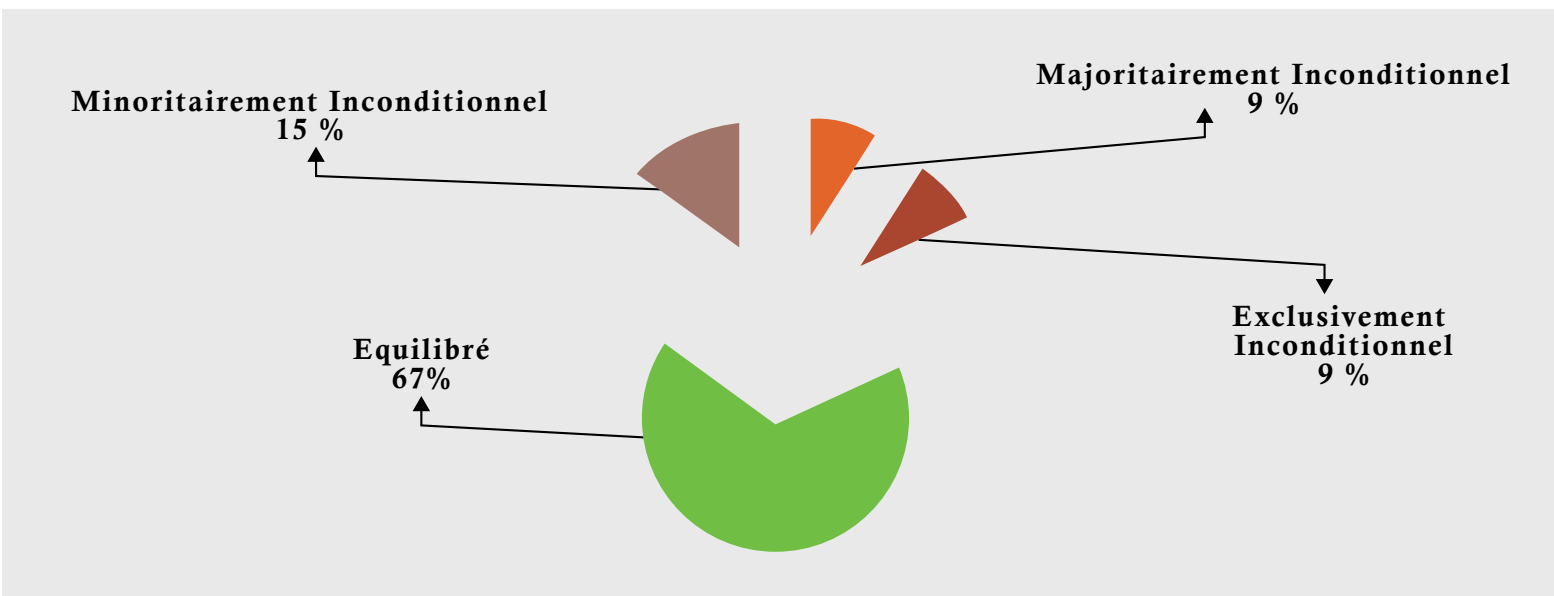
Figure 8 : catégories des villes recevant des transferts inconditionnels



La figure ci-dessous fait le point des villes qui reçoivent des transferts financiers inconditionnels dont le montant est déterminé de manière discrétionnaire par l'Etat. On remarque qu'au sein de l'ensemble de ces transferts, l'inconditionnel est minoritaire : ainsi seuls 9% des villes reçoivent exclusivement des transferts

inconditionnels, ce qui est une minorité dans la minorité. La même part des villes, soit 9%, perçoivent un nombre de transferts inconditionnels supérieur au reste des transferts reçus. Les villes qui reçoivent des transferts inconditionnels dont le nombre est inférieur au nombre des autres transferts reçus pèsent 15%. Enfin, un peu plus des deux-tiers des villes, 67%, reçoivent un nombre de transferts inconditionnels équivalent au nombre de transferts conditionnels. Par exemple, la ville de Quatre Borne Maurice reçoit des transferts inconditionnels dont la moitié est définie par clé et l'autre par l'Etat

Figure 9 : catégories des villes recevant des transferts inconditionnels déterminés de manière discrétionnaire par l'Etat

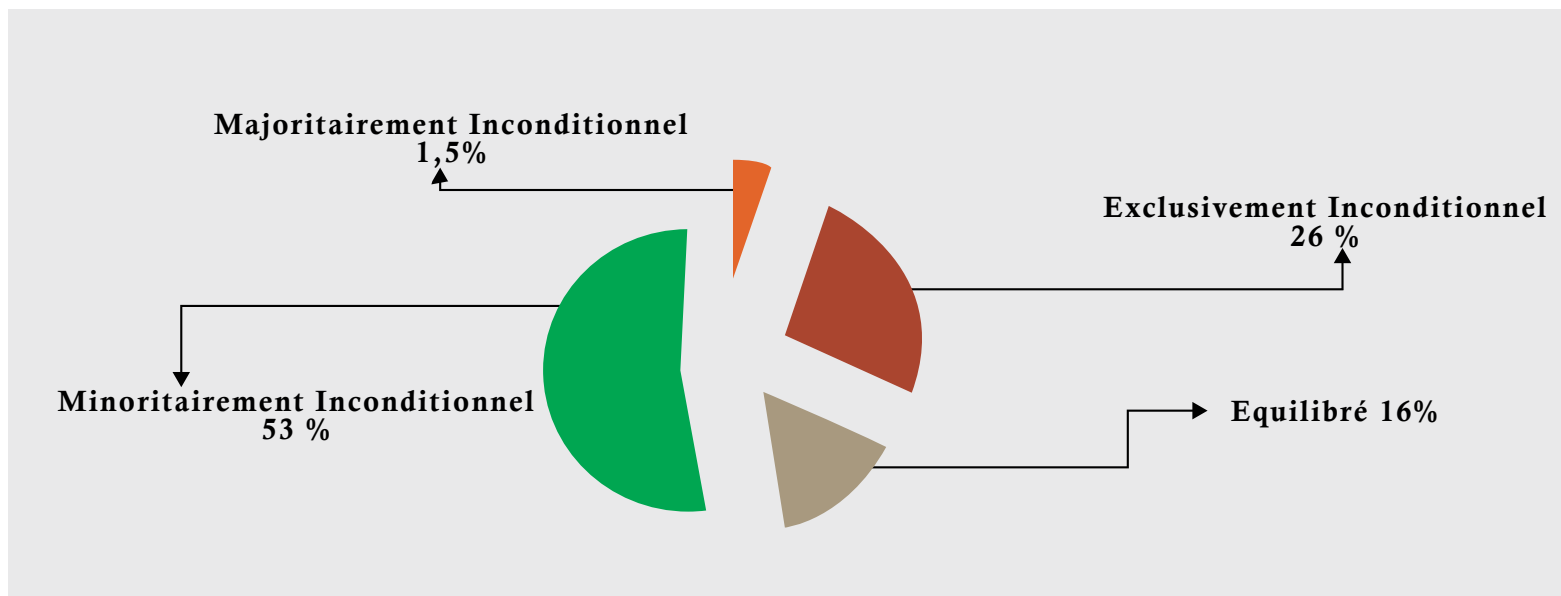


Les villes qui reçoivent des transferts inconditionnels déterminés par calcul semblent avoir une marge de manœuvre plus importante que celles bénéficiant des mêmes transferts répartis de

manière discrétionnaire. La figure 9 montre que 26% de ces villes bénéficient exclusivement de transferts financiers inconditionnels alors que 5% bénéficient de transferts majoritairement incondition-

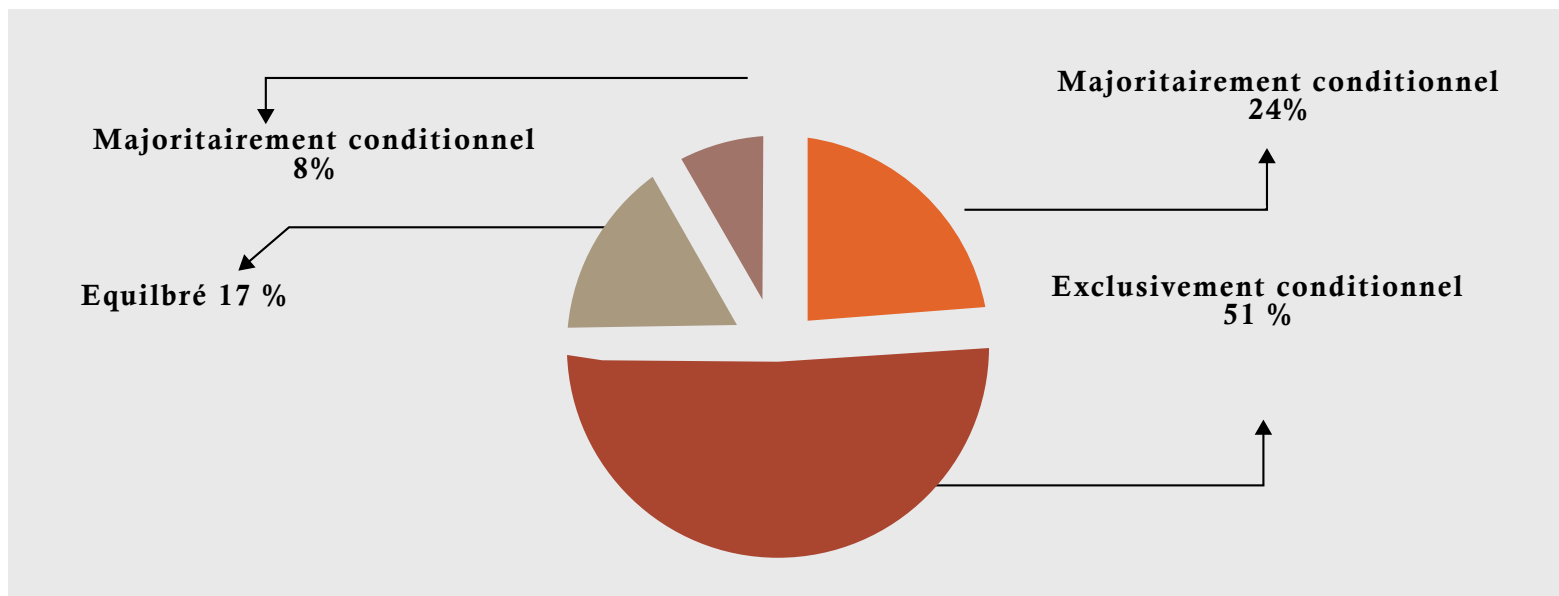
tionnels. Dans cette catégorie de villes, celles dont le nombre des transferts inconditionnels reçus est inférieur aux autres représentent la majorité, soit 53%. Les villes dont le nombre de transferts inconditionnels reçus est égal au nombre des autres transferts représentent eux 16%. Les villes de Zomba (Malawi) et Kadoma (Zimbabwe) ont des transferts inconditionnels mais dont le montant relève du pouvoir discrétionnaire de l'Etat. La ville de Beau Bassin Rose Hill a 1/3 des transferts conditionnels définis par calcul et les 2/3 inconditionnel défini par l'Etat.

Figure 10 : catégories des villes recevant des transferts inconditionnels déterminés par clé de répartition



Cependant, l'analyse détaillée des villes recevant des transferts conditionnels montre encore une fois la lame de fond : 75% des villes reçoivent des transferts financiers majoritairement conditionnels, c'est-à-dire offrant peu de marge de manœuvre aux collectivités locales ; dont 51% des villes recevant exclusivement des transferts conditionnels et 24% des transferts majoritairement conditionnels. Dans cette catégorie de villes, les villes recevant équitablement un nombre équivalent de transferts conditionnels et inconditionnels ne pèsent que 17% de l'ensemble.

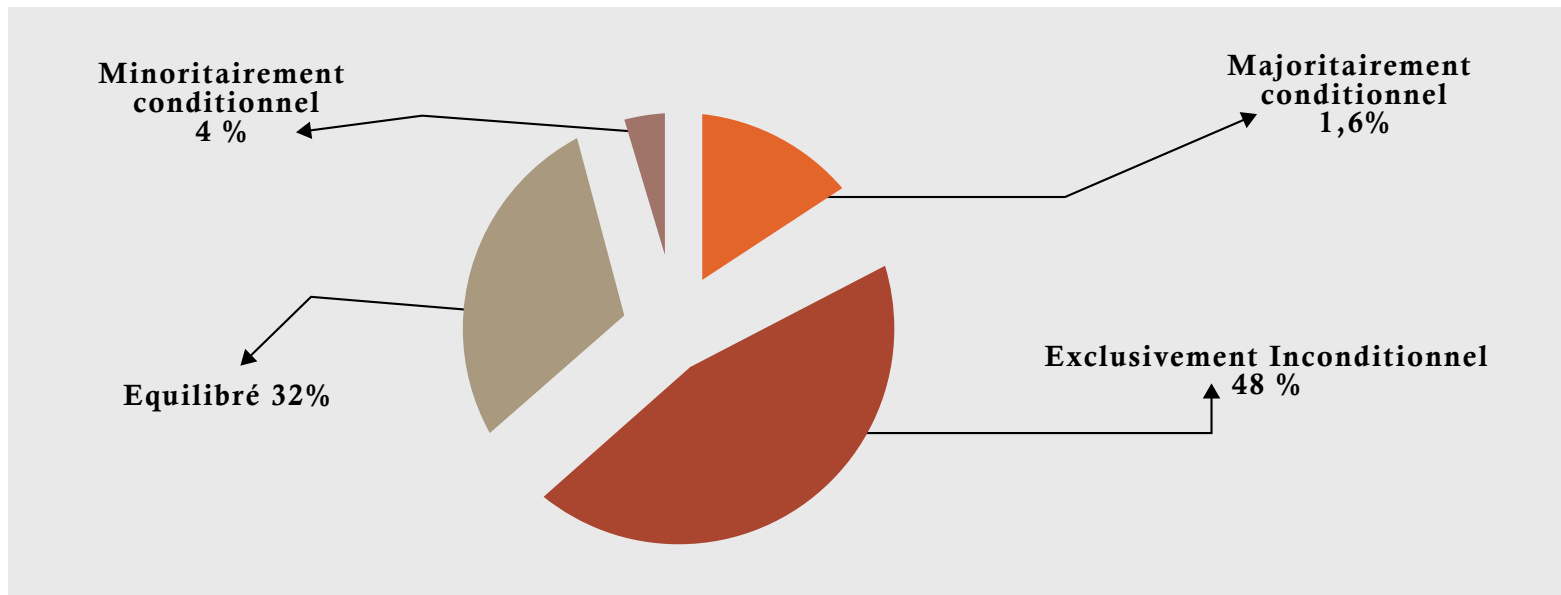
Figure 11 : catégories des villes recevant des transferts conditionnels



La catégorie de villes recevant des transferts conditionnels déterminés à la discrétion de l'Etat n'est pas mieux lotie en termes de marge de manœuvre en ce qui concerne l'utilisation des transferts financiers. Ainsi, on relève que presque la moitié de ces villes (48%) reçoivent des transferts exclusivement conditionnels, alors que les villes recevant des transferts majoritairement conditionnels représentent 16%. L'un dans l'autre, si on considère ces deux catégories, 64% des villes (les deux-tiers) n'ont aucune marge de manœuvre.

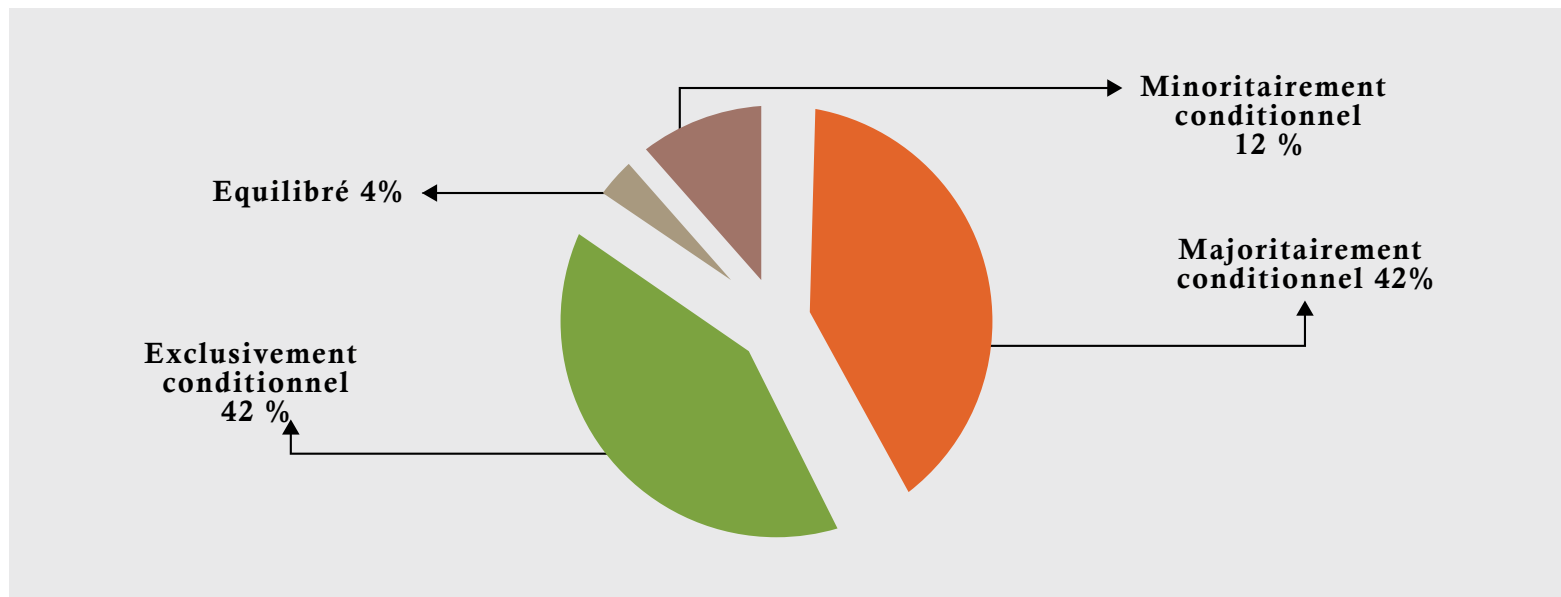
Les villes dont le nombre des transferts conditionnels est minoritaire par rapport au total des transferts reçus ne pèsent que 4%. Les villes dont le nombre des transferts conditionnels est équivalent au nombre restant de transferts reçus pèsent le tiers des villes concernées.

Figure 12 : Point des villes recevant des transferts conditionnels déterminés à la discrétion de l'Etat



Enfin, la dernière catégorie de villes concerne celles qui reçoivent des transferts conditionnels dont le montant est déterminé par calcul. On retrouve les mêmes tendances lourdes caractérisées par une prépondérance de l'Etat car 42% des villes reçoivent des transferts exclusivement conditionnels et 42% des villes ont des transferts conditionnels supérieurs à l'ensemble des transferts reçus. Somme toute, 84% des villes reçoivent en majorité des transferts financiers conditionnels sans marge de manœuvre. Seulement 12% des villes reçoivent des transferts conditionnels dont le nombre est inférieur au reste des transferts. Enfin, 4% des villes reçoivent un nombre égal de transferts conditionnels et inconditionnels.

Figure 13 : Point des villes recevant des transferts conditionnels déterminés par calcul



Cette analyse des transferts financiers de l'Etat aux villes de manière générale s'intéresse aussi à certains aspects comme la juste compensation des compétences transférées. Les transferts financiers permettent – ils de couvrir le coût des compétences ? La réponse qualitative apportée à cette question montre que le sujet reste polémique. Seulement 23 villes, soit 15%, estiment que l'Etat compense équitablement les collectivités locales par rapport au coût des compétences transférées ; essentiellement au Swaziland, Malawi, Rwanda, Ouganda,

Nigéria, Ethiopie, Kenya, Mozambique. L'Île Maurice est un cas particulier car toutes les villes estiment que les ressources financières transférées compensent les compétences locales. Quant à la question des compétences des collectivités locales, exactement 26 villes, soit 17%, estiment qu'elles exercent des compétences qui relèvent soit de l'Etat ou d'autres échelles de collectivités locales sans être compensées en retour, essentiellement au Kenya, à Madagascar, au Zimbabwe, Malawi, et en Tunisie.

4. La gestion des villes



Les paramètres liés à la gestion des collectivités locales sont diverses, allant de l'accès à l'emprunt, à la question de la participation, à la gestion comptable ou à l'utilisation d'outils de gestion du patrimoine local.

Le tableau ci-dessous qui fait le point de l'accès à l'emprunt, suggère que cette modalité est très peu utilisée car, au total une dizaine de villes seulement accèdent à l'emprunt soit moins de 10%. Cette situation n'est pas tenable car les collectivités locales comme tout agent économique ont besoin d'investir pour renforcer leurs infrastructures et équipements publics locaux. L'emprunt permet en effet de financer des équipements locaux qui ne peuvent être financés sur les produits de la fiscalité locale en temps réel. L'Afrique est le dernier continent en voie de peuplement, ce qui a comme conséquence d'induire des investissements de peuplement importants et qui dépassent de loin les capacités de l'Etat et encore moins celles des villes. Dans la plupart des

pays africains, les besoins en investissements urbains sont à des niveaux jamais atteints auparavant. Ce nécessaire recours à l'emprunt s'explique par l'échelle immense des besoins ; faire supporter aux activités économiques du moment ces immenses besoins en investissements publics locaux est tout simplement illusoire. Ces besoins sont généralement hors de proportion avec l'épargne, même pluriannuelle que peut dégager une ville. L'emprunt est donc indispensable pour que les collectivités locales aient la capacité de réaliser leurs équipements. L'analyse des modalités d'accès à l'emprunt permet de retenir plusieurs caractéristiques.

Tableau 2 : Modalités d'accès à l'emprunt

| Modalités | Emprunt direct avec garantie | Emprunt direct sans garantie |
|--|--|-------------------------------------|
| Banques commerciales | | Dakar (Sénégal) |
| | | Monbassa (Kenya) kigali (Rwanda) |
| Organismes nationaux spécialisés dédiés au financement des collectivités locales | Douala(Cameroun) Messaadine(Tunisie) Tazarka (Tunisie) Kairouan (Tunisie) Raoued (Tunisie) Monastir (Tunisie) | |
| Banques de développement | | |
| Bailleurs de fonds extérieurs | | Dakar (Sénégal) |
| | | Ouagadougou(Burkina Faso) |
| Marchés financiers | | |

Tout d'abord l'écrasante majorité des villes accèdent à l'emprunt sous garantie de l'Etat, notamment via les organismes nationaux spécialisés dédiés au financement des collectivités locales. Ces institutions financières spécialisées répondent essentiellement à l'inadéquation de l'offre existante par rapport à la demande des collectivités locales. Mis en place au début des années 90, ce sont des établissements publics administratifs, des établissements publics financiers, des Projets, des établissements bancaires. La catégorie la plus importante est celle des établissements publics (administratifs ou financiers qui sont des établissements, avec ou sans une personnalité juridique mais ayant une autonomie financière).

Dans un second temps, des prêts sont contractés par les villes sans garantie de l'Etat. Il s'agit en grande

partie d'emprunts contractés par les villes auprès de banques commerciales. Ce sont généralement des prêts de court terme permettant aux villes de gérer leur trésorerie. Enfin, certains prêts sont aussi contractés auprès de bailleurs de fonds extérieurs sans la garantie de l'Etat ; c'est le cas des villes de Ouagadougou et de Dakar qui ont respectivement contracté un prêt avec l'Agence Française de Développement (AFD) et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD). Quant aux marchés financiers, ils demeurent encore inaccessibles pour la plupart des villes des pays africains. Les raisons en sont les restrictions légales ainsi que les prérequis en termes d'amélioration de la gestion financière.

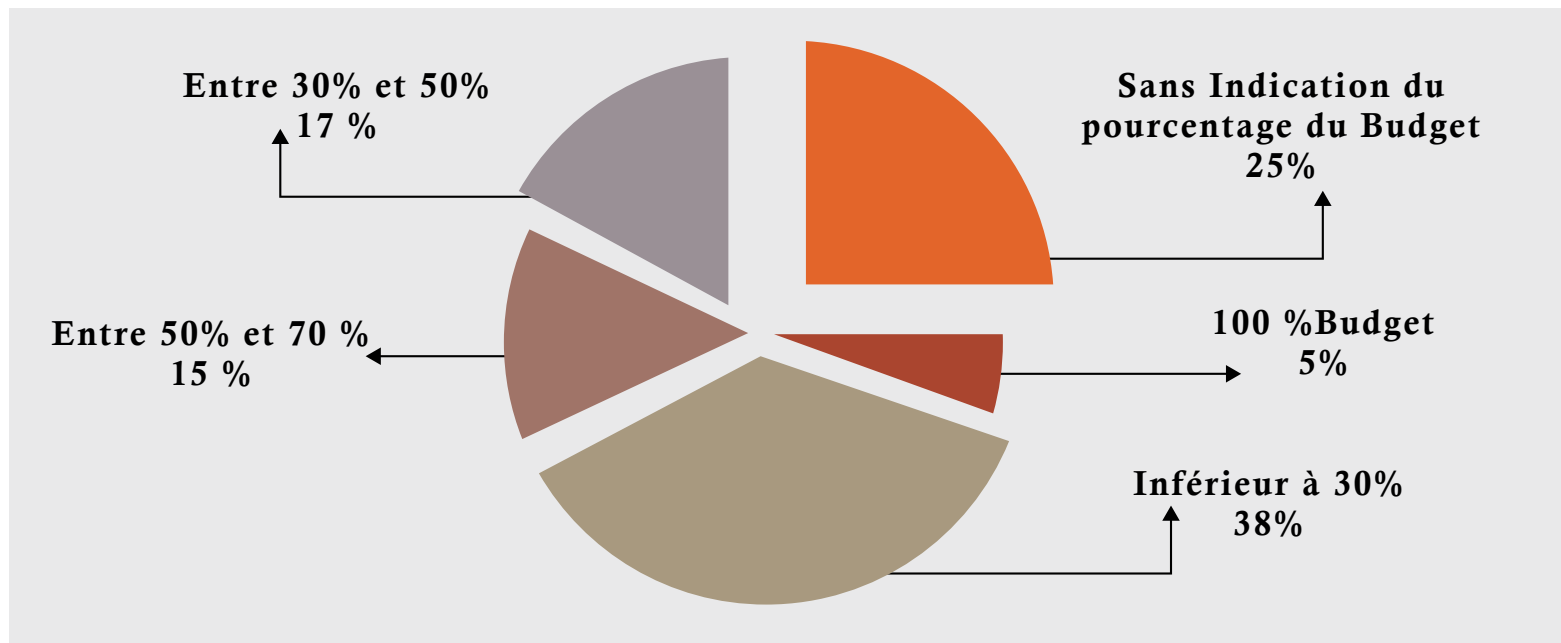
Mais ce qui attire l'attention, ce sont les nombreuses règles prudentielles qui sont édictées dans les pays qui dans la pratique contraignent l'emprunt local et le réduisent à des proportions presque anecdotiques. A ces contraintes explicites s'ajoutent des contraintes implicites qui sont encore plus restrictives. Ce sont entre autres, les textes, édictés dans le cadre de l'intégration régionale et ses critères de convergence par exemple qui posent le plus de contrainte à l'accès à l'emprunt local. Ces textes n'ont jamais été relus

à l'aune de la décentralisation.

L'instauration du budget participatif, un élément d'analyse de la gestion financière des villes, n'est pas encore généralisé. Néanmoins, une quarantaine de villes sont engagées dans un processus de budget participatif, soit moins du tiers des villes, elles sont essentiellement des villes « anglophones ». La figure ci-dessous montre les parts du budget mis en œuvre dans le cadre de processus participatif. Ainsi, 15% des villes mettent en œuvre entre 30% et 50% de leur budget selon le processus participatif, pour 5% des villes, c'est 100% du budget qui est concerné à l'image de la ville de (Mbale), alors que 37% des villes mettent en œuvre moins de 30% du pourcentage de leur budget.



Figure 14 : Les villes et le budget participatif



Certains processus participatifs se font sur des rubriques particulières du budget. C'est par exemple le cas de la ville de Dondo (Mozambique) dont le processus de budget participatif concerne 70% de son budget d'investissement.

D'autre part, le secteur privé n'est pas mis à contribution par les villes, si on en croit les réponses des questionnaires. Particulièrement l'avantage du privé n'est pas mis à profit, notamment pour une meilleure efficacité et efficience dans la fourniture de certains services publics locaux et dans sa capacité à assurer une récupération des

coûts. En effet, la fourniture des services publics locaux est en grande partie réalisée en régie, car seule la moitié des villes réalisent certains de leurs services en concession avec le secteur privé ou avec des organismes parapublics. Ces villes sont équitablement réparties entre francophones et anglophones. Cependant, on remarque que les villes du Tchad, de la Guinée, de la Guinée-Bissau et de la Tanzanie n'interviennent qu'en régie et ne font pas appel au privé pour la fourniture des services urbains.

D'autre part, seul un quart des comptables sont recrutés par leur commune, tous les autres étant des agents



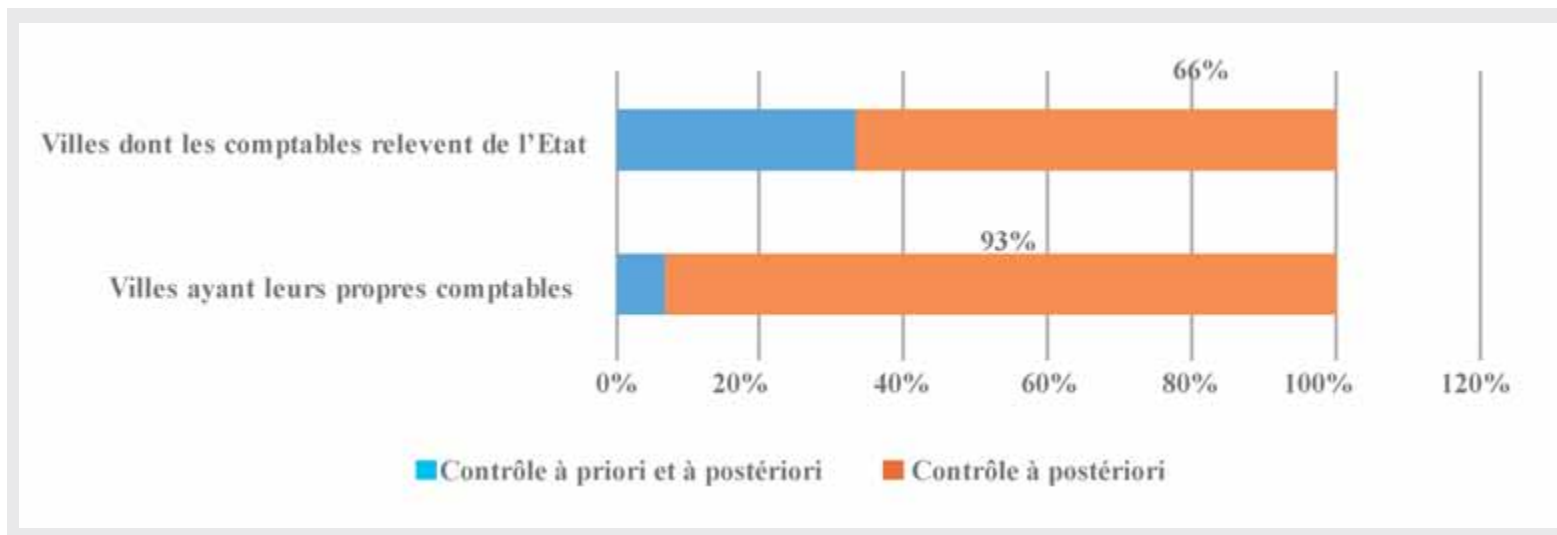
rattachés au Ministère des Finances. Dans la plupart des pays africains, les finances locales font partie des finances publiques de manière générale ; elles sont donc soumises à un certain nombre de régulations parmi lesquelles la séparation nette entre l'ordonnateur et le comptable, dont le rattachement de ce dernier au Ministère des Finances en est l'illustration.

Au-delà du rattachement du comptable, il est important d'analyser la marge de manœuvre offerte aux villes en ce qui concerne les nécessaires contrôles. En

mettant les villes devant leur responsabilité, le contrôle *a posteriori* donne plus d'égards à l'autonomie locale et permet aux villes de mener des politiques qui répondent plus à leur priorité. Environ les deux-tiers des villes ont une marge de manœuvre importante en ce qui concerne la gestion de leur budget puisqu'elles ne sont soumises qu'au contrôle à postériori.

Mais le rattachement du comptable a-t-il une influence sur le contrôle ? En effet, on pourrait imaginer que les villes ayant un comptable relevant du Ministère des Finances soient soumises à un contrôle *a posteriori* étant donné que la gestion quotidienne est sujette au contrôle du comptable. La figure ci-dessous montre curieusement que les villes dont le comptable relève du Ministère des Finances sont soumises à 34% au contrôle à priori et à postériori, ce pourcentage n'est que de 7% pour les villes ayant leurs propres comptables ; ce sont donc elles qui ont une marge de manœuvre plus importante. Ainsi les villes qui recrutent leurs propres comptables font l'objet à 93% d'un contrôle *a posteriori* seulement ; ce sont majoritairement des villes anglophones.

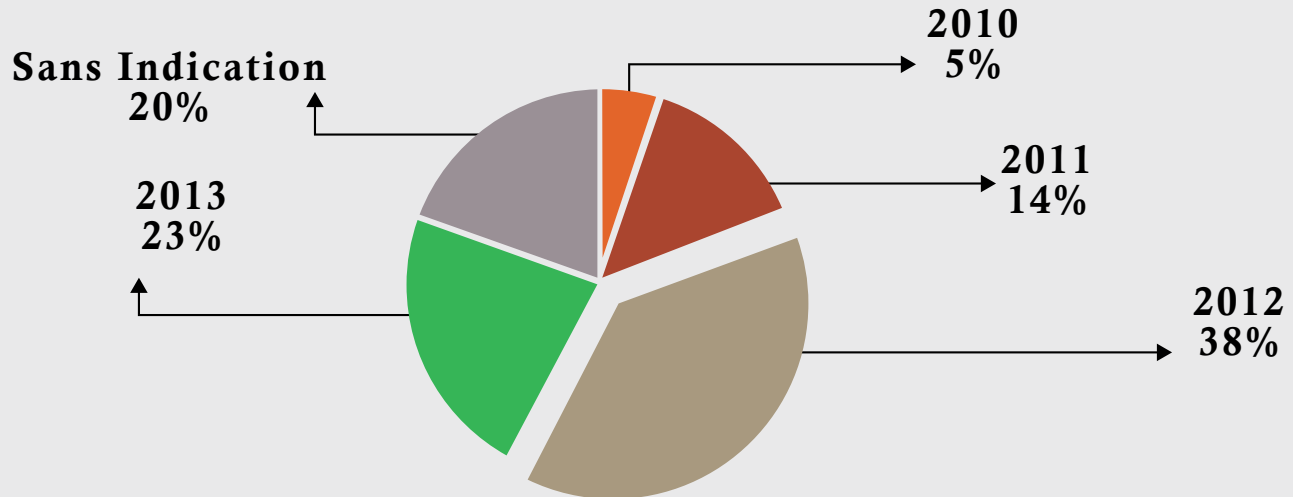
Figure 15 : Réalisation des contrôles à priori et à postériori



La réalisation des audits est un aspect important de la gestion financière des villes africaines. La décentralisation financière et l'autonomie locale ne sont pas contradictoires avec la réalisation à bonne date d'audits sur l'utilisation des finances locales. En effet, la recherche de l'efficacité et de l'efficience doit être une quête quotidienne de la part des villes afin d'améliorer la fourniture des services publics locaux. Au-delà de l'amélioration de la gestion financière locale, les audits sont un instrument de renforcement de la confiance avec le secteur privé notamment dans la perspective de l'accès à l'emprunt et aux marchés financiers.

La figure ci-dessous montre que l'écrasante majorité des villes font l'objet d'audits réguliers prévus par les textes d'orientation de la décentralisation des différents pays. Cependant la fréquence de ces audits n'est pas régulière ; par exemple en fin 2013, seules 23% des villes déclarent avoir fait l'objet d'un audit alors que 38% des villes reconnaissent avoir fait l'objet d'un audit en 2012. Pour certaines villes, le dernier audit réalisé date de 2011, elles pèsent 14% des villes. Enfin 5% des villes ont connu leur dernier audit en 2011, ce qui montre une fréquence élevée dans la mise en œuvre des audits.

Figure 16 : date des audits en 2013



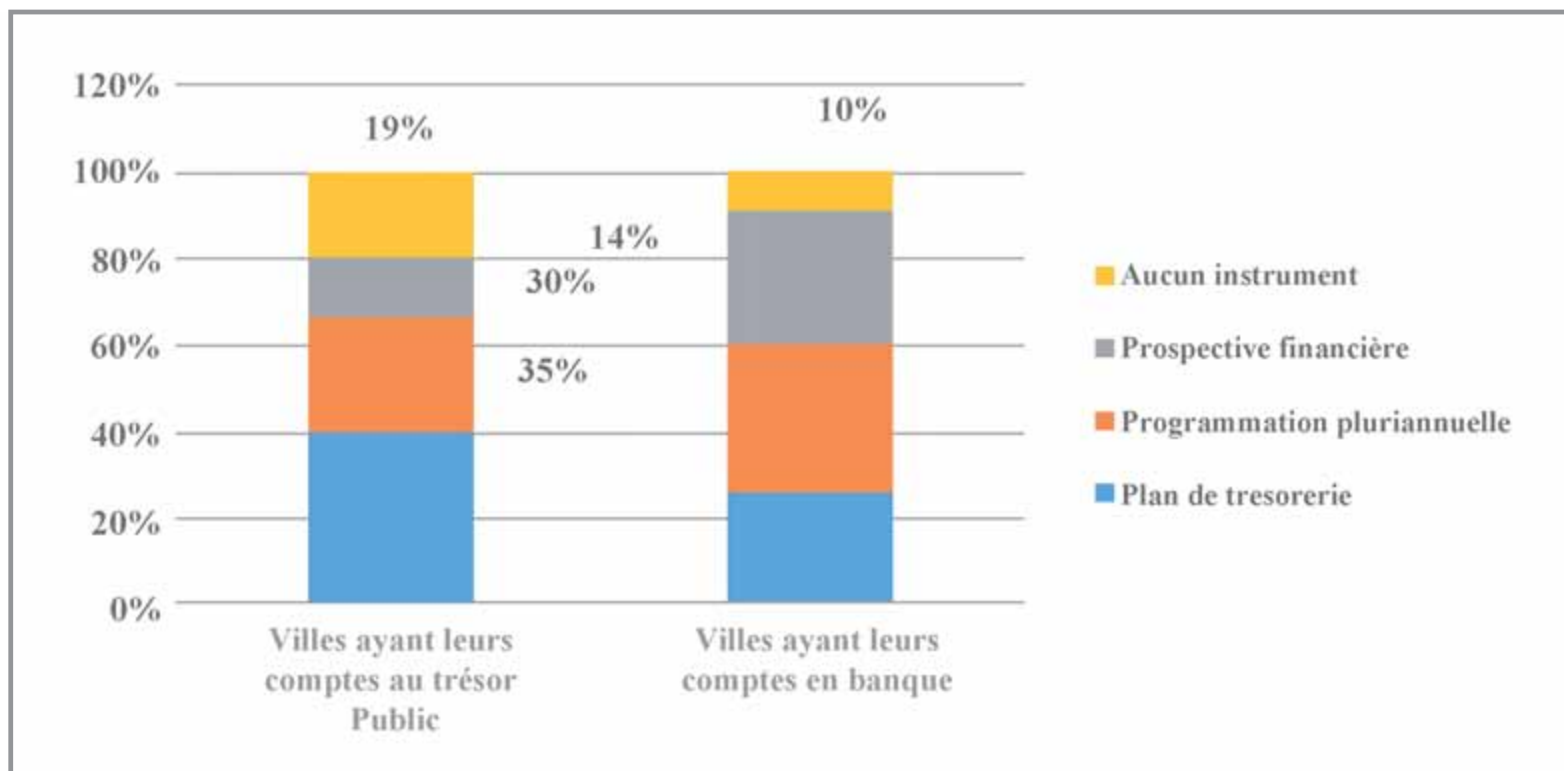
La gestion de la trésorerie montre que la moitié des villes dépose leur fonds dans des banques commerciales alors que l'autre moitié le dépose au Trésor Public. En général, les villes anglophones ont leurs comptes dans des banques et les villes francophones au Trésor public. Pour ces dernières, les finances locales sont partie intégrante des finances publiques ; le Trésor Public est le banquier des collectivités locales qui sont obligées d'y déposer leurs liquidités ; il est donc formellement interdit aux collectivités locales d'ouvrir des comptes dans des banques privées. Cette règle générale connaît cependant quelques contrepieds : les villes tanza-

niennes ont leur compte au Trésor et les villes burundaises dans des banques. D'autre part, on remarque certaines «curiosités» comme au Malawi où des villes comme Phalombe et Zomba ont leurs fonds au Trésor Public alors que la ville de Njanse dépose ses fonds dans une banque commerciale. Le croisement entre lieu de dépôt des fonds des villes et l'utilisation de certains outils tels que le Plan de trésorerie, la prospective financière et la programmation pluriannuelle est intéressant à analyser à plus d'un titre. La figure suivante suggère que 40% des villes qui ont leur compte au Trésor public sont celles qui élaborent le plus des plans de

trésorerie ; elles ne sont que 25% pour les villes qui déposent leurs fonds dans des banques. Soit parce que les villes ayant des comptes au Trésor sont plus confrontées au problème de trésorerie et donc plus sensibilisées à la question, soit parce que les

avances de trésorerie offertes par les banques sont telles que les villes qui y déposent leur liquidité ne sentent pas l'utilité d'un plan de trésorerie.

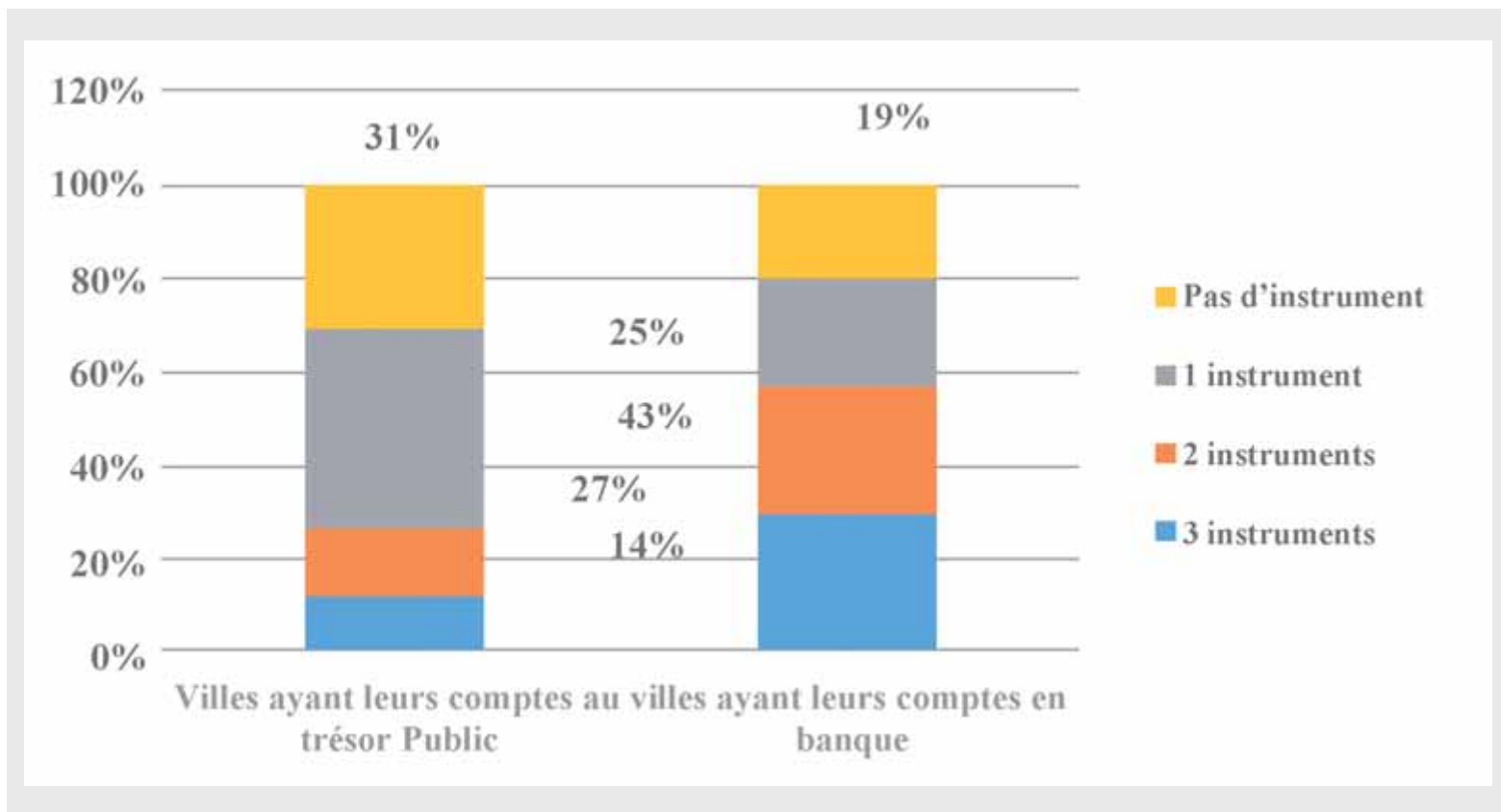
Figure 17 : Utilisation par les villes d'outils modernes de gestion financière



Par contre les villes utilisant la programmation pluriannuelle et la prospective financière ont relativement un poids plus important chez les villes déposant leurs comptes dans des banques de la place. La raison est probablement liée au fait qu'au contact des banques et afin de satisfaire à un minimum d'exigences en matière de transparence et de qualité de gestion, les villes en soient conduites à adopter un certain nombre d'outils modernes de gestion financière.

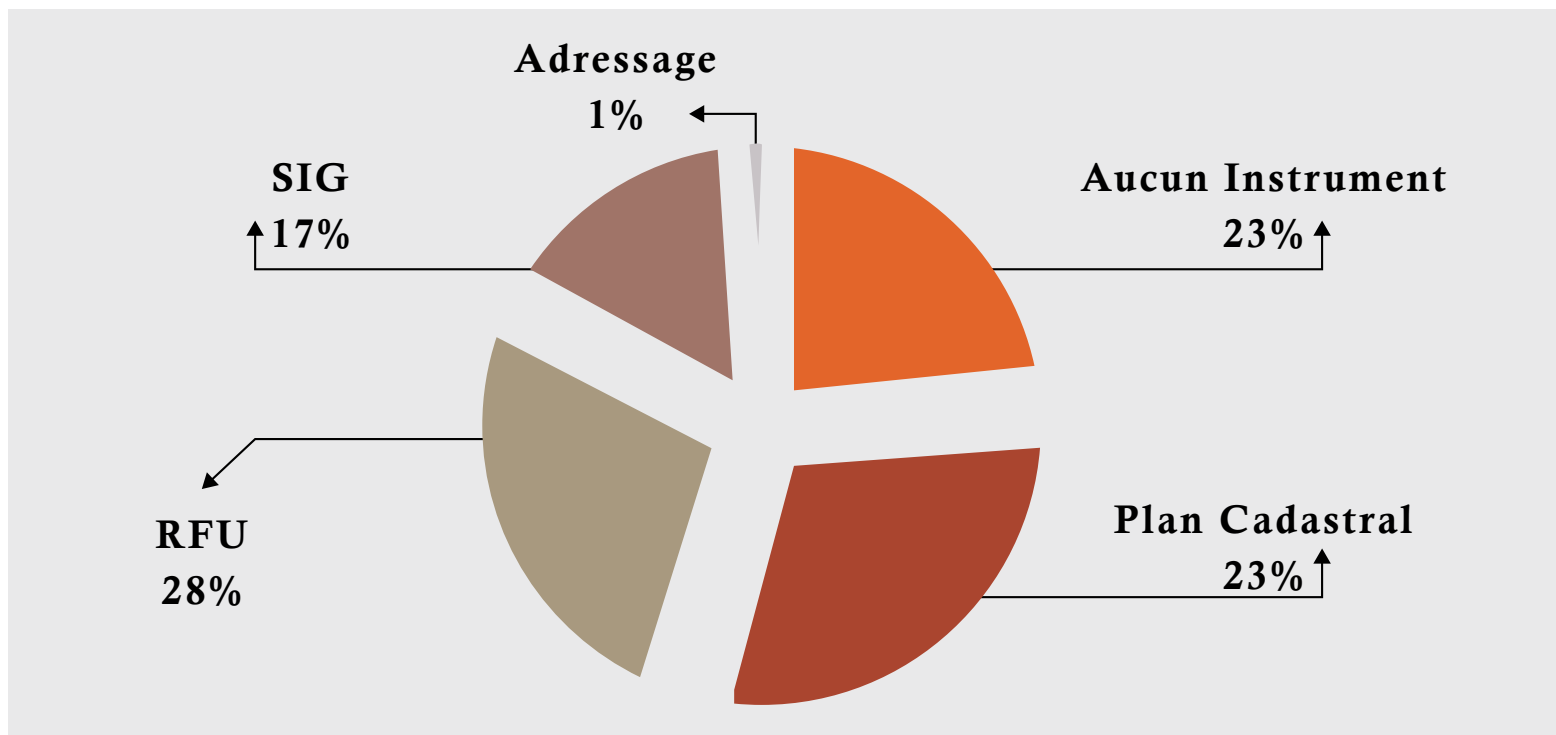
Certaines villes utilisent plusieurs de ces instruments de gestion. C'est au sein des villes ayant des comptes en banque que l'utilisation des 3 instruments (Plan de trésorerie, Programmation pluriannuelle, prospective financière) est la plus répandue (29%), alors qu'elles ne pèsent que 12% des villes ayant leurs comptes au Trésor Public. Il en est de même pour les villes alliant deux instruments dont la proportion est plus grande au sein des villes ayant leurs comptes en banque. Par contre, pour le reste des catégories, villes ayant un instrument et villes n'ayant aucun instrument, la proportion est plus grande dans les villes ayant leurs comptes au trésor public.

Figure 18 : Utilisation par les villes d'outils modernes de gestion financière



La gestion foncière est un des instruments essentiels de la gestion des villes comme le montre l'analyse de l'utilisation de différents instruments (registre foncier urbain, cadastre, système d'information géographique). C'est ainsi que 77% des villes sont dotées d'au moins un instrument de gestion foncière dont les instruments les plus répandus sont respectivement le plan cadastral, le registre foncier urbain et les systèmes d'information géographique. Certaines villes cumulent même les instruments ; 9% ont trois instruments et 7% deux instruments. L'adressage semble l'instrument le moins répandu, ne concernant que 1% des villes.

Figure 19 : Instruments de gestion foncière des villes



5. Conclusion

Cette analyse comparative de la gestion financière des villes africaines permet de relever plusieurs lignes communes. Tout d'abord, les impôts locaux sont à quelques appellations près les mêmes ; quel que soit les villes concernées, on retrouve les impôts sur l'activité économique et les impôts fonciers. Sur un second plan, la fiscalité locale respecte dans tous les pays africains le principe de la triple fonction que les économistes assignent à l'Etat ; à savoir la fonction de redistribution, la fonction de stabilisation et la fonction d'allocation. La redistribution : L'État doit veiller à ne pas induire une explosion des inégalités qui peuvent fragiliser la cohésion nationale. C'est ainsi qu'il garde à son niveau les revenus dont les sources sont trop localisées permettant ainsi une redistribution nationale pour éviter des phénomènes de concentration de ressources fiscales dans un contexte de décentralisation, car cela induirait des disparités fiscales néfastes pour la solidarité et l'unité nationales. La stabilisation macro-économique : L'État a la charge de la stabilisation macro-économique ; il garde à son niveau les sources de revenus sujettes à fortes fluctuations, au gré de la conjoncture économique et évite d'allouer au niveau local des revenus fiscaux fortement fluctuants, car cela risque de fragiliser les finances locales.

L'allocation : La fonction allocative peut être confiée à des échelons inférieurs de l'Etat car 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. Enfin, la troisième caractéristique commune est la nature directe de la fiscalité locale. Les impôts des villes sont exclusivement des impôts directs contrairement à ceux des Etats qui sont presque exclusivement indirects. Or, tous les analystes convergent sur le fait que les impôts directs sont plus difficiles à recouvrer que les impôts indirects et ceci, dans un contexte où le niveau de développement institutionnel des villes est faible. En d'autres termes, le partage fiscal a conduit dans la pratique à allouer au niveau institutionnel le plus faible les impôts les plus difficiles à recouvrer alors que le niveau institutionnel le plus « développé » se retrouve avec les impôts les plus faciles à recouvrer. Cette dissymétrie dans l'allocation fiscale est la principale contrainte des processus de décentralisation en Afrique ; elle devrait faire l'objet d'une attention plus importante dans le plaidoyer politique.

De manière générale, le mixage entre les ressources propres des villes (impôts locaux et taxes municipales) et les transferts financiers de l'Etat aux villes traduit dans les différents pays la prise en compte des deux objectifs apparemment contradictoires de la décentralisation financière ; à savoir l'atteinte des objectifs nationaux et l'atteinte des objectifs locaux. La meilleure manière d'atteindre les objectifs macro-économiques nationaux est de faire en sorte que le système fiscal soit le moins « territorialisé » possible, ceci afin de permettre d'assurer la stabilisation macroéconomique et la redistribution au niveau national. Une trop grande « territorialisation » de la fiscalité risque de créer des barrières tarifaires dans un pays, mettant ainsi à rude épreuve l'unité économique du pays. Enfin, la multiplication des postes de dépenses, de prélèvement et d'emprunt que sont les collectivités locales est considérée comme une atteinte à l'efficacité des instruments de la politique macroéconomique qui milite pour un pilotage centralisé de ces instruments. Pour toutes ces raisons, l'atteinte des objectifs nationaux milite pour moins de fiscalité locale et plus de transferts. L'atteinte des objectifs locaux commande au contraire plus de fiscalité locale. Ceci afin de « capter » les trois principaux avantages de la décentralisation financière, parmi lesquels figure l'efficacité fiscale. Or, ces avantages n'apparaissent que si les impôts locaux financent les services locaux, les impôts régionaux les services régionaux, les impôts départementaux les

services départementaux. La recherche de ces avantages milite pour une plus grande « territorialisation du système fiscal », ce qui suppose moins de transferts financiers et plus de fiscalité locale.

Enfin, les données analysées suggèrent que les relations avec les banques commerciales et les marchés financiers peuvent être porteurs de changements structurels positifs dans la gestion financière locale. Cette nécessaire « réinvention » de la gestion et de l'ingénierie de financement des villes est d'autant plus nécessaire que les efforts consentis par les Etats pour accorder des transferts aux collectivités locales sont certes louables et conséquents, mais d'une part ils sont loin d'être à la hauteur des enjeux, et d'autre part ils ne permettent pas aux collectivités locales de mener des politiques volontaristes d'investissement au niveau local. En outre le difficile contexte macroéconomique et financier ainsi que les perspectives peu reluisantes des finances de l'Etat lui-même commandent de trouver de nouvelles alternatives. L'avenir du financement des investissements urbains suggère un renforcement des relations avec le secteur privé et une mise à contribution des banques et des marchés financiers internes.

François Paul Yatta
CGLUA

Annexe 1: Liste des pays et villes concernés pas l'étude .

| | | | | | |
|----------------------|--|-----------------------|---|---------------------|---|
| Bénin | Adjarra, Dassa-Zoume, Akpro-Misserette, Cotonou Glazoué, Porto Novo, | Guinée Conakry | N'zérékoré, Ratoma, Sigui, Kindia, Norassoba, Pillimini | Ouganda | Mbarara, Masara, Guli, Mbale, Gulu, Jinga, Arua |
| Burkina Faso | Bobo, Ouagadougou, Ouahigouya, Tenkodoga, Zorgho | Kenya | Nairobi, kitui, Monbasa, Nakuro, Muranga, Nyahururu | Rwanda | Kigali, Muhanga, Nyarugenge, Karongi, Rusizi |
| Burundi | Bujumbura, Giteca, Matana, Ngozi, Rumonge, Rutana | Madagascar | Antananarivo, Arivominano, Antsirable, Manjunga, Tanjombanto, Bemasoandro | Sénégal | Dakar, Pikine, Mbour, St Louis, Oussouye |
| Cameroun | Douala | Malawi | Lilongwe, Blantyre, Phalombe Mbelwa, Njanse, Zomba | Sierra Leone | Freetown |
| Cap-vert | Monsteiros Praia, Sal, Santa catarina Santa Cruz ,Sao Vicente | Mali | Segou, Kayes, Kati, Kita | Swaziland | Ezulwini |
| Centrafrique | Bambari, Bangui, Bossangoa, Kaga Bandoro, Kembe, Pissa | Maroc | Marrakech, Rabat et Kenitra | Tanzania | Temeke, Dar Es Salam, Mwangi, Masasi, Misenyi, Mafya |
| Côte d'Ivoire | Abidjan, Abobo Bouake, Koumassi, Plateau ,Tiassale, Treichville, | Maurice | Port-Louis, Beau Bassin Rose-hill, Vacaos- Pheonix, Quatre Bornes, Curepipe, Pamplemousses Rivière du Rempart | Tchad | N'Djamena, Moundou, Abeche, Koumra, Ati, Bol |
| Ethiopie | Addis Abeba, Dire Dawa, Awassa, Adama Ormia, Sebete ,Woledeya | Mauritanie | Noudhibou, Kaedi, Boghé, Rosso, Zoueratt, kiffa | Togo | Lomé, Kara, Atakpame Sodoke, Kande, Vogan |
| Gabon | Libreville | Mozambique | Maputo, Dondo, Goronzoga | Tunisie | Raoud, Kairouan, Sousse, Monastir, Tazarka, Messadine |
| Gambie | Basse | Niger | Niamey, Birni | Zimbabwe | Harare, Zvishavane, Kadoma, Kariba |
| Guinée Bissau | Bissau, Bolama Bijagos, Cacheu, Dados Bafala, Dados Quinara, Gabu | Nigeria | Port Harcourt, Onitsha South, Onitsha North, Ikeja, Gombé, Akure | | |

Les finances des collectivités locales :
Une approche qualitative
et comparative au niveau africain

La question des finances locales est au cœur de la crédibilité des politiques de décentralisation. C'est pourquoi CGLU-AFRIQUE lui accorde une grande priorité dans ses réflexions et ses interventions. En 2011, l'organisation mondiale des cités et gouvernements locaux unis (CGLU) a publié le deuxième rapport de l'observatoire de la démocratie locale (GOLD, Global Observatory on Local Democracy) sur l'état des finances locales dans le monde. La plupart des chiffres et schémas présentés dans le présent article sont repris de ce deuxième rapport GOLD.



UCLG AFRICA
United Cities and Local Governments of Africa
Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
CGLU AFRIQUE

CGLU-AFRIQUE soutient l'idée selon laquelle pour qu'un Etat soit solide et stable, il faut que ses institutions soient fortement enracinées dans les sociétés locales et reconnues par les populations comme légitimes, et non pas seulement légales. Cette quête de légitimité est à la base de l'effort entrepris par les Etats d'associer les populations à la gestion de leurs propres affaires, notamment à travers l'adoption des politiques de décentralisation et la reconnaissance des collectivités locales comme entité de droit public différente de l'Etat central, et jouissant d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière.

La légitimité des collectivités locales est d'autant plus affirmée que ces dernières sont administrées par des autorités ou instances élues (conseils et exécutifs), ce qui milite pour l'adoption de la démocratie locale comme modalité de désignation des dirigeants desdites collectivités. Ceci a comme conséquence qu'on ne peut guère traiter des finances locales sans considération de l'environnement politique et socio-culturel dans lequel la décentralisation se met en place. Ceci confirme aussi le théorème bien connu selon lequel « pas de capacité de taxation sans capacité de représentation ».

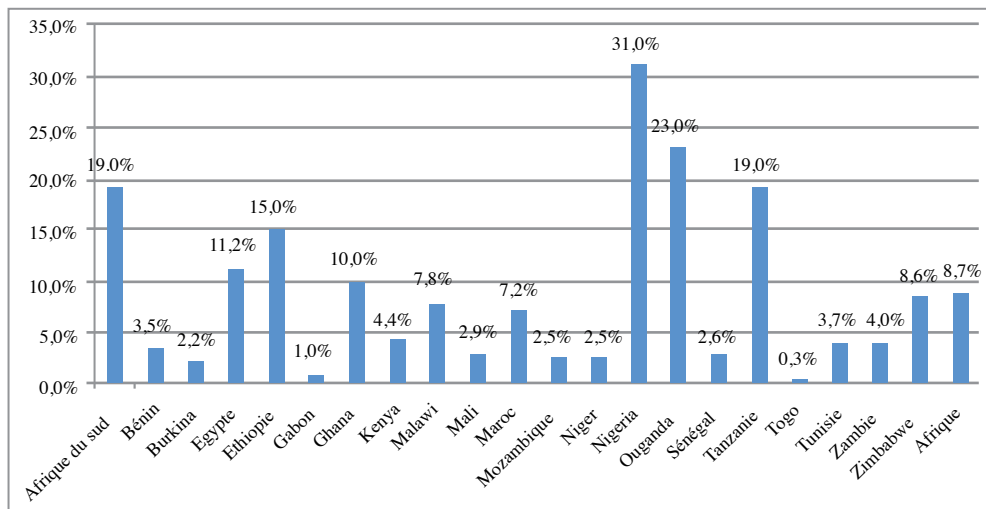
Le point de vue de CGLU-AFRIQUE est que du bon fonctionnement des collectivités locales dépend dans une large mesure le bon fonctionnement et l'efficacité des Etats. Bien évidemment, les finances locales sont au cœur de la crédibilité et de l'efficacité des collectivités locales. C'est pourquoi il faut poser trois questions normatives fondamentales à leur propos : (1) y a-t-il un bon niveau des finances locales ? (2) y a-t-il de bonnes ou mauvaises finances locales ? (3) y a-t-il un niveau optimal d'organisation des finances publiques permettant aux collectivités locales d'avoir des finances locales saines et soutenables ?

1. Y a-t-il un bon niveau des finances locales ?

Par bon niveau des finances locales il faut comprendre celui qui met en correspondance les ressources financières des collectivités locales et les compétences qu'elles sont censées exercer au service des populations. Le bon niveau des finances locales ainsi défini conditionne la crédibilité des collectivités locales vis-à-vis des populations. Cela revient d'abord à se demander s'il y a des mandats des collectivités locales qui ne sont pas correctement ou pas du tout financés. La question du bon niveau des finances locales peut être aussi approchée à travers trois indicateurs : la part des collectivités locales dans la dépense publique civile, la part des collectivités locales dans les ressources publiques, et le degré de décentralisation financière synthétisé par un indicateur d'autonomie financière des collectivités locales.

a) La part des collectivités locales dans la dépense publique civile

Pourcentage des dépenses locales dans le total des dépenses de l'État (chiffres de 2006)



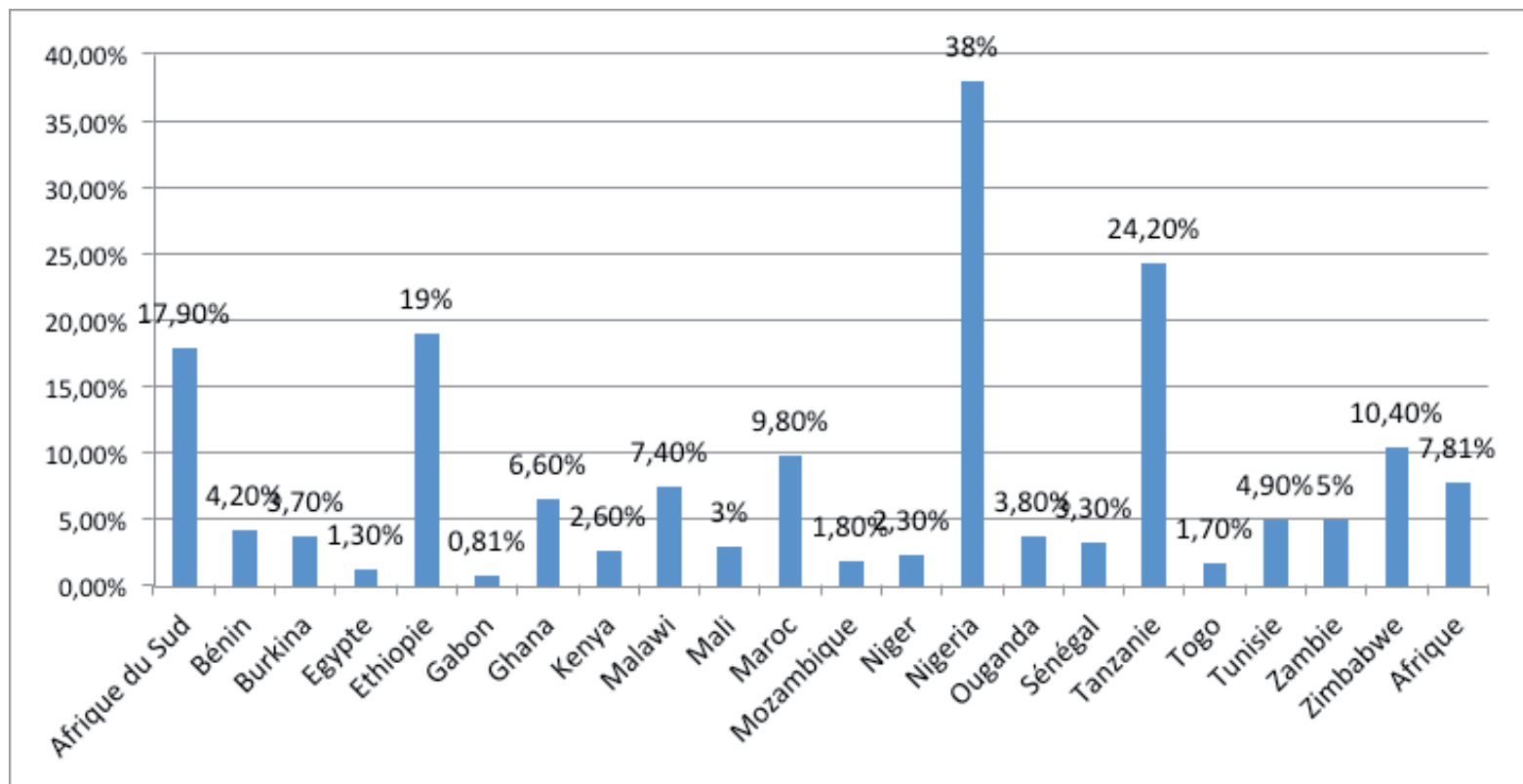
En gros sur l'ensemble du continent africain la part des dépenses locales sur le total des dépenses publiques est de l'ordre de 9%, chiffre à comparer avec les dépenses des collectivités dans les pays européens, où cette part se situe à plus de 60% des dépenses publiques civiles. Tous les pays du Maghreb, à l'exception de l'Egypte, se situent en dessous de la moyenne africaine. Les données disponibles montrent les chiffres suivants :



Egypte (11,2%), Maroc (7,2%), Tunisie (3,7%). Les pays les plus performants de ce point de vue sont dans l'ordre : Nigeria (31%), Ouganda (23%), Afrique du Sud (19,3%), Tanzanie (13,2%), Ethiopie (15%), Ghana (10%). On observe que ces pays sont pratiquement tous des anciennes colonies britanniques, où l'indirect rule a été pratiquée par le colonisateur pour administrer ses colonies, au contraire du gouvernement direct des territoires pratiqué par la colonisation française et portugaise. On voit donc que l'organisation des finances locales est encore très marquée par l'héritage colonial plus d'un demi siècle après l'accès de la plupart des pays africains à l'indépendance, ce qui soulève la question de l'origine de cette persistance. L'observation de la structure et du fonctionnement des administrations des Etats africains postcoloniaux permet de douter de la possibilité d'une rupture. Le sentiment généralement partagé est qu'avec les indépendances, les Africains ont accédé à la souveraineté étatique mais que les bénéfices de la souveraineté n'ont globalement pas dépassé le cercle des élites. C'est dans ce contexte qu'on doit situer les réclamations réitérées par les populations partout en Afrique, de leur plus grande participation à la gestion des affaires qui les concernent. La décentralisation prend tout son sens dans ce contexte particulier et peut même être assimilée à une deuxième indépendance, celle qui donne enfin aux peuples africains la possibilité de maîtriser leur vie et d'être les principaux acteurs dans le façonnage de leur propre devenir.

b) La part des collectivités locales dans les ressources publiques

Part des collectivités locales dans les ressources publiques (2007)



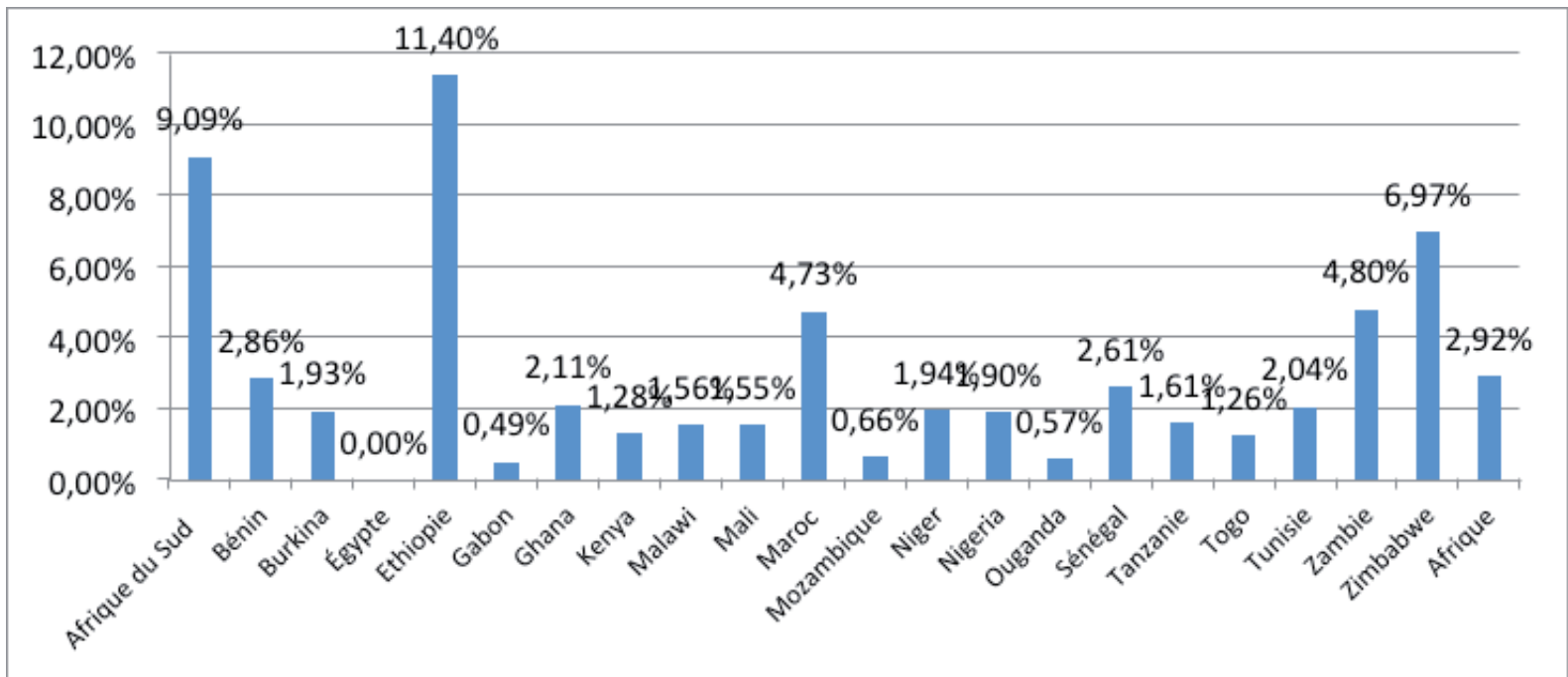
Pour l'ensemble de l'Afrique la part des collectivités locales dans les ressources publiques se situe autour de 8%. Les pays au-dessus de la moyenne sont dans l'ordre : Nigeria (38%) ; Tanzanie (24,2%) ; Ethiopie (19%) ; Afrique du Sud (17,9%) ; Zimbabwe (10,4%) ; Maroc (9,8%).

Il faut remarquer qu'à part le Maroc, les deux autres pays d'Afrique du Nord pour lesquels les données sont disponibles, se situent très en dessous de la moyenne africaine : Tunisie (4,9%) ; Egypte (1,3%).

c) indicateur d'autonomie des collectivités locales

L'indicateur synthétique mesurant l'autonomie financière des collectivités locales est obtenu en multipliant la part des collectivités locales dans le total des ressources publiques par la part des taxes et impôts locaux dans les ressources totales des collectivités locales.

Indicateur d'autonomie des collectivités locales



L'indicateur d'autonomie permet de voir que la moyenne africaine est très basse (environ 3%), et que les pays les plus décentralisés du point de vue de l'autonomie de leurs finances locales sont les suivants : Ethiopie (11,4%) ; Afrique du Sud (9%) ; Zimbabwe (6,9%) ; Zambie (4,8%) ; Maroc (4,7%).

Tous les autres pays se situent en dessous de la moyenne africaine.

Il y a donc urgence à se mobiliser en faveur d'une plus grande part des collectivités locales dans les finances publiques. On peut aussi s'interroger sur la façon dont la dépense publique est exécutée, et

notamment sur les dispositions des différents codes des marchés publics. Il est remarquable par exemple que dans un pays comme le Mali qui était pourtant réputé pour sa politique de décentralisation, 87% des appels d'offres publics sont lancés par l'administration centrale à partir de la capitale. Cette pratique contredit dans les faits la volonté politique de la décentralisation telle qu'elle est

reconnue dans la constitution et traduite dans les lois et règlements. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que l'on assiste à une désertion des collectivités locales de l'intérieur du pays par les professionnels et des opérateurs économiques au profit de leur présence dans les capitales de la plupart des Etats.

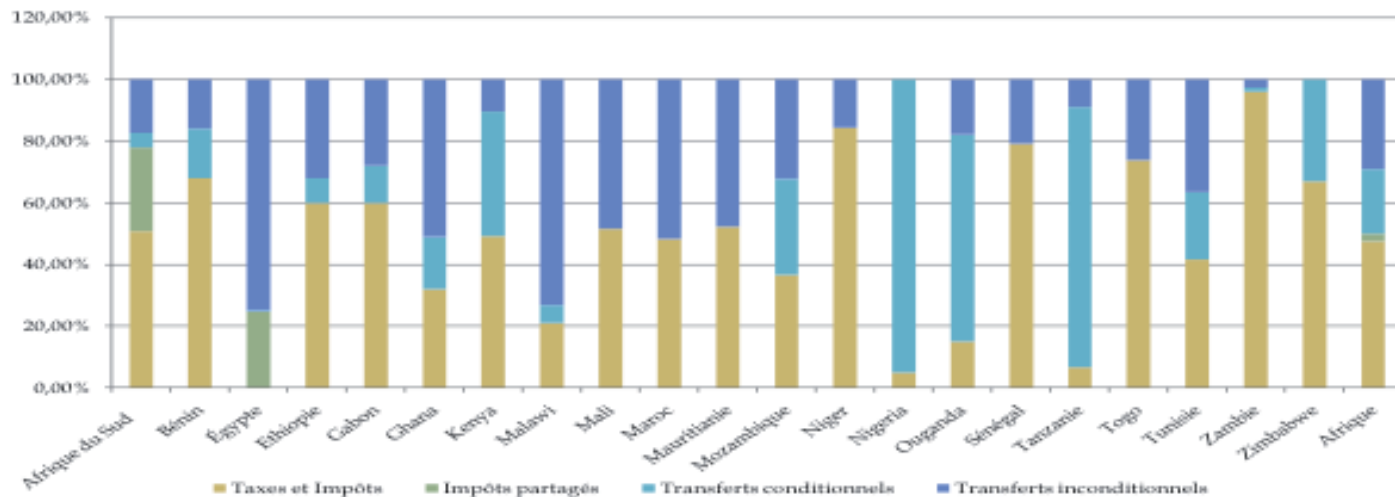
2. Y a-t-il de bonnes ou de mauvaises finances locales de la même façon qu'on parle de bon ou de mauvais commerce ?

Le mauvais commerce caractérise le fait qu'un territoire exporte essentiellement des matières premières ; le bon commerce a trait à l'exportation de produits plus diversifiés, notamment des produits finis, de sorte à bénéficier des effets du multiplicateur de valeur ajoutée liés au processus d'industrialisation, et dont les conséquences sont l'amélioration de la maîtrise technologique, la création d'emplois mieux rémunérés, la diversification des activités économiques, l'apparition d'une classe moyenne ayant un pouvoir d'achat suffisant pour enclencher le cercle vertueux de la diversification de l'économie, etc.

Sous l'angle des recettes, on admet que plus les ressources propres sont élevées par rapport au montant total des ressources des collectivités locales, plus le niveau d'autonomie des finances locales est assuré ; plus la part des impôts et taxes parmi les ressources propres est élevée, plus l'autonomie financière des collectivités locales a un caractère soutenable.

Sous l'angle des dépenses, on considère que plus la part des dépenses de fonctionnement est importante dans le total des dépenses des collectivités locales, moins ces dernières ont une capacité d'autofinancement et des marges de manœuvre pour investir et assurer la promotion du développement local. Sur cet aspect, l'expérience africaine montre une situation très contrastée avec d'un côté du spectre, l'Egypte où il n'y a pas de taxes et impôts propres, et où l'essentiel des ressources des collectivités locales viennent des impôts partagés avec l'Etat et des transferts de l'Etat, et de l'autre côté, la Zambie où l'essentiel des ressources est constitué des taxes et impôts propres, la moyenne africaine des ressources des collectivités locales étant distribuée comme suit :

Structure des recettes locales (2007)

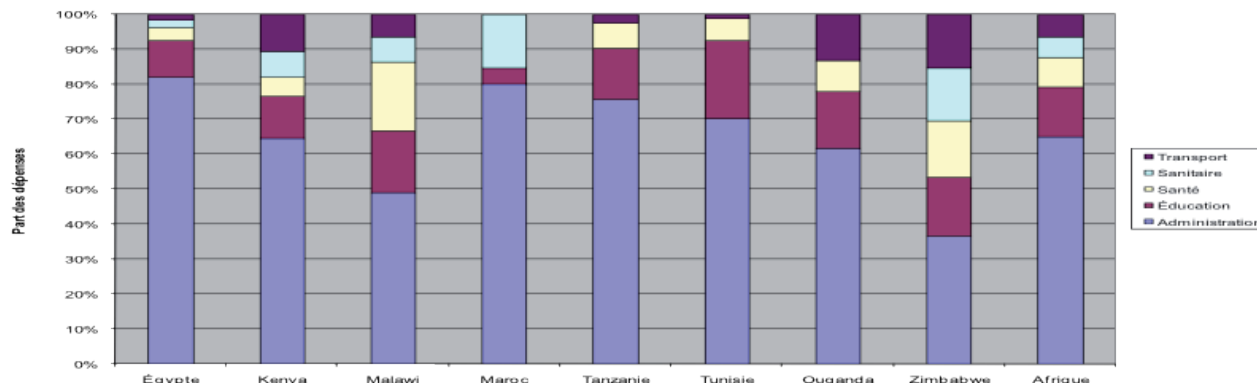


La Décentralisation: Instrument Fort pour la Démocratie et le Développement Local

Tunis, les 28, 29 et 30 mai 2012

45% de taxes et impôts propres ; 2% de taxes et impôts partagés avec l'Etat ; 33% de transferts inconditionnels de l'Etat ; 20% de transferts conditionnels de l'Etat.

Répartition des dépenses dans les budgets locaux (2007)



De manière générale, on observe que plus de 50% des revenus des collectivités locales d'Afrique proviennent des transferts de l'Etat ou des ressources partagées avec l'Etat. D'où l'importance d'une réflexion globale sur le partage des finances publiques entre Etat et collectivités locales. Le partage des finances publiques se fait généralement à travers trois modalités : (a) La reconnaissance d'un

pouvoir fiscal propre aux collectivités locales alliée ou non à la pratique de la fiscalité partagée entre Etat et collectivités locales ; (b) Les dotations de l'Etat aux collectivités locales (transferts non conditionnels) ; (c) Les crédits affectés par l'Etat aux collectivités locales pour une utilisation précise (transferts conditionnels).

a) Le pouvoir fiscal des collectivités locales

La reconnaissance d'un pouvoir fiscal aux collectivités locales prend deux formes principales :

- La définition par la loi des impôts et taxes propres aux collectivités locales (par exemple foncier bâti et non bâti ; patente ; taxe professionnelle ; taxe d'édilité).
- La fiscalité partagée entre l'Etat et les collectivités locales (centimes additionnels sur les impôts d'Etat ; ou partage du produit de l'impôt collecté nationalement et dont la part qui leur revient est répartie entre les collectivités locales selon des critères préétablis).

Au Nigéria, une partie de la TVA est reversée aux collectivités locales selon les critères suivants : 50% du montant distribué équitablement aux collectivités locales, 30 % suivant le chiffre de la population et 20% suivant la contribution de la collectivité au niveau de la collecte de la TVA. En République Démocratique du Congo (RDC), la Constitution prévoit d'allouer aux provinces 40% des impôts nationaux collectés sur leur territoire. Au Gabon, l'Etat transfère aux collectivités locales 9% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) collectés sur leurs territoires respectifs. Au Maroc, les collectivités locales reçoivent environ 30% du montant total de la TVA collectée au niveau national. Dans le cas de ce dernier pays, la part revenant aux collectivités locales comprend deux parties : 70% sont répartis entre collectivités suivant des critères préétablis et négociés en principe entre Etat et collectivités locales ; 30% sont mis en œuvre au profit des collectivités locales à l'initiative de l'Etat pour couvrir les dépenses transférées par l'Etat (15%), les projets intercommunaux (10%), et les dépenses exceptionnelles et conjoncturelles (5%).

b) Les transferts inconditionnels

Il s'agit essentiellement des fonds de dotation, de pratique très courante. Les fonds de dotation représentent en moyenne le tiers des ressources des collectivités locales (40%). Ces fonds permettent à l'Etat de réguler le système de financement local et d'assurer la péréquation entre collectivités compte tenu de leurs dotations différenciées, ainsi que d'équilibrer les comptes des collectivités locales, en apportant notamment un soutien aux petites collectivités.

L'Afrique du Sud est le pays africain qui a poussé le plus loin la question des transferts inconditionnels. La constitution prévoit de répartir équitablement (equitable share) le revenu national entre Etat et collectivités locales. L'Intergovernmental Fiscal Act de 1997 prévoit que la loi fixe chaque année le partage des revenus entre Etat, Provinces et Collectivités locales, en fonction des priorités budgétaires définies par le gouvernement. Les provinces bénéficient d'une part équivalente à celle de l'Etat (40% chacun), le reste (soit 20%) allant aux collectivités locales. Ce système est appliqué à la moitié des transferts. L'autre moitié est allouée pour le financement des investissements d'infrastructures municipales, mais sa répartition est assurée par l'Etat pour éviter le risque de dérives clientélistes.

Les effets de la crise et les tensions qu'elle produit sur les finances publiques ont cependant pour conséquence l'orientation à la baisse des transferts inconditionnels, ce qui laisse envisager des difficultés futures pour les finances locales si l'on n'en modifie pas profondément la structure.

c) Les transferts conditionnels

Cette forme de transfert semble privilégiée par les Etats, en ce que les transferts conditionnels permettent de mieux canaliser les efforts des collectivités pour la mise en œuvre des politiques nationales. L'exemple typique de l'Afrique du Sud où la moitié du revenu national est alloué par l'Etat aux investissements municipaux illustre bien cette tendance. On peut aussi ranger dans cette catégorie les facilités accordées aux collectivités par les Etats pour la conclusion d'accords de partenariat public/privé dans le domaine de la mise en place d'équipements et d'infrastructures ou de la fourniture des services de base aux populations.

En conclusion, répondre à la question de savoir si l'on est en face de bonnes ou mauvaises finances locales revient en réalité à se poser la question de la réforme des finances locales pour une plus grande autonomie financière des collectivités locales, condition sine qua non pour l'amélioration de la gouvernance de ces collectivités. L'appréciation générale de la situation en Afrique est que les finances locales sont actuellement mauvaises car l'Etat garde les ressources et les impôts les plus rentables et les plus faciles à collecter, et délègue aux collectivités les ressources les moins rentables et les plus difficiles à collecter. Les faibles performances de la fiscalité locale ont ainsi conduit de nombreux pays à envisager d'autres solutions, comme l'adossement de la collecte des impôts locaux sur le rendement de la fiscalité nationale. C'est ce qu'on appelle le principe de dérivation. Ce principe

s'applique notamment pour le partage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'application de ce principe apporte une amélioration incontestable dans la capacité de mobilisation des ressources au profit des collectivités locales.

Ces avancées indéniables sont pourtant diversement appréciées par les collectivités locales. Cela est dû en grande partie à la relative opacité qui entoure la connaissance du niveau des ressources à partager et les modalités de partage de ces ressources. D'où des demandes répétées des autorités locales, que CGLU-A soutient, visant à mettre en place des mécanismes paritaires pour la gestion des ressources partagées entre l'Etat et les collectivités locales, ce qui implique aussi une mise à niveau des collectivités locales par rapport à l'information fiscale.

3. Y a-t-il un niveau optimal d'organisation des finances publiques permettant aux collectivités locales d'avoir des finances locales saines et soutenables ?

Si l'on recherche un optimum dans l'organisation des finances publiques il faut s'attacher à prendre en compte: a) la cohérence des objectifs assignés aux collectivités locales ; b) les principes de l'efficacité de l'allocation des finances publiques ; c) les nouvelles approches concernant la production de valeurs assises sur le développement territorial.

a) Cohérence des objectifs assignés aux collectivités locales

Les objectifs assignés aux collectivités locales se déclinent en deux familles de missions : la fourniture des services de base aux populations et la promotion du développement local et de l'emploi.

La fourniture des services de base aux populations est la principale mission attendue des collectivités locales. Elle s'organise généralement en trois principaux groupes de compétences :

- Un premier groupe de compétences concerne l'édilité, à savoir : la construction et l'entretien des rues et des routes locales ; l'organisation du système de mobilité et de transport ; la mise en place et la gestion des infrastructures de production et de distribution de l'eau potable, d'assainissement des eaux usées et excréta, de drainage des eaux de pluie ; l'organisation et la gestion des déchets solides ; la production et la fourniture de l'énergie électrique et de l'éclairage public ; la viabilisation et la création de lotissements pour l'habitat ; la création d'espaces verts et d'activités récréatives (culture, loisirs, sports) ; la gestion des pompes funèbres et des cimetières. La tendance actuelle est que la production d'eau et d'énergie n'est plus du ressort des collectivités locales, sauf dans un nombre très limité de pays (Malawi, Mozambique, Zimbabwe).

- Un deuxième groupe de compétences a trait aux services sociaux de base, notamment, l'éducation et à la santé de base (éducation préscolaire et primaire ; centres et services de santé de base). Dans certains cas, la responsabilité s'étend uniquement aux infrastructures (construction, entretien) et dans d'autres, elle comprend également la fourniture des services et les salaires du personnel auxiliaire, mais rarement les salaires du personnel enseignant ou des professionnels de santé.

Dans les collectivités locales de deuxième niveau (régions, provinces), les services d'éducation et de santé peuvent comprendre aussi l'enseignement secondaire et supérieur ainsi que la formation professionnelle et technique ; les services de santé peuvent inclure aussi les hôpitaux et les établissements de santé spécialisés.

Un troisième groupe de compétences est relatif aux missions d'Etat civil, de police et de sécurité. Les missions d'Etat civil, de sécurité civile et de police d'édilité se rencontrent partout. Tel n'est pas le cas des missions de sécurité au sens du maintien de l'ordre, qui sont souvent de la responsabilité directe des services de l'Etat. On note toutefois l'émergence d'une police municipale.

La promotion du développement économique et de l'emploi est l'autre grande mission reconnue aux collectivités locales. Cette mission est édictée de façon très générale dans les textes, et sa traduction dans des stratégies locales concrètes a du mal à se matérialiser dans la plupart des collectivités locales. Elle est toutefois de plus en plus présente dans les collectivités locales de deuxième niveau (régions, provinces) et dans les principales villes. Elle est appelée à se développer avec la compétition que se livrent les différents territoires pour la

conservation et l'attraction des entreprises et de l'emploi.

Par rapport à la cohérence des objectifs assignés aux collectivités locales, le mouvement général est à l'augmentation des compétences transférées soit parce que cela est dans l'intérêt de l'Etat, qui peut ainsi se défausser sur les collectivités locales vis-à-vis des citoyens pour des services qu'il n'a plus le moyen de fournir directement aux populations; soit parce qu'à la recherche de bonne foi d'une meilleure légitimité de la puissance publique, les responsables de l'Etat sont amenés à mettre en œuvre le principe de subsidiarité selon lequel la solution aux problèmes rencontrés par les populations doit être mise en œuvre à l'échelle la plus proche desdites populations, si cette solution peut être efficace à cette échelle, sinon il faut passer à l'échelle immédiatement supérieure. La conséquence de l'adoption du principe de subsidiarité est qu'il y a un risque élevé de voir le nombre de missions dévolues aux collectivités locales s'accroître sans que les ressources financières correspondantes ne connaissent une croissance équivalente, créant ainsi un déséquilibre structurel dans les finances de ces collectivités.

L'autre souci à prendre en compte est celui de s'assurer de flux de financements réguliers pour permettre de financer la maintenance des infrastructures et équipements mis en place, ainsi que le fonctionnement et la gestion des services. La pratique de ressources affectées (qui contredit en fait la recommandation des experts d'éviter de pré-affecter l'utilisation des ressources mobilisées) peut être un guide pour l'éducation à la maintenance et à la préoccupation de la qualité et de la continuité des services aux populations. Pour répondre à ce

souci, les gouvernements centraux et locaux ne peuvent pas faire l'économie d'une réflexion et d'un dialogue politique sur les normes et niveaux de services, et sur de nouvelles modalités de préparation et d'instruction des projets pour mieux prendre en compte la notion de coût total, intégrant au-delà de l'investissement proprement dit, les coûts d'entretien et de maintenance et les coûts de fonctionnement et de gestion des services.

Un exercice indispensable à mener quand on recherche un optimum dans l'organisation des finances publiques, est de commencer la définition des transferts des compétences aux collectivités à partir de l'évaluation aussi précise que possible du coût des compétences transférées et de mettre en place des mécanismes les plus objectifs possibles de transfert des ressources financières que les services centraux et déconcentrés de l'Etat mettaient en œuvre pour délivrer les services qu'on souhaite désormais transférer aux collectivités locales. La pratique actuelle de laisser l'initiative de l'organisation des ces transferts aux départements ministériels individuels s'est révélée globalement contre productive, la plupart des ministères étant réticents à transférer les ressources en rapport avec les transferts des compétences. A cet égard une des modalités à privilégier est de créer un fonds de dotation aux transferts des compétences cogéré par le ministère en charge des collectivités locales et l'association nationale des collectivités locales dont on ne soulignera assez le rôle primordial dans le dialogue avec l'Etat sur la décentralisation. De manière générale, la recherche d'une cohérence entre transferts des compétences et transferts concomitant des ressources qui permettent de les exercer suppose de disposer d'une véritable feuille de route et d'un calendrier d'organisation

des transferts des compétences négociés entre le gouvernement et l'association des collectivités, à la suite d'un dialogue politique ouvert à tous les acteurs pertinents de la société, y compris le secteur privé, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

b) Principes d'une allocation efficace des ressources publiques aux collectivités locales

Au-delà des objectifs fixés aux collectivités locales, il faut également respecter cinq principes sans lesquels l'allocation des ressources publiques n'est pas efficace :

- Le principe de subsidiarité ou de proximité qui édicte que tout problème doit être résolu au plus près de l'endroit et des populations où il apparaît, si la réponse audit problème est efficace à ce niveau, sinon il faut passer au niveau immédiatement supérieur, et ainsi de suite.
- Le principe de prévisibilité, qui voudrait que les collectivités aient une visibilité raisonnable sur les ressources sur lesquelles elles peuvent compter au minimum dans les trois années à venir.
- Le principe d'équité qui prend en compte le fait que toutes les parties du territoire national n'ont pas les mêmes dotations en termes de potentialités naturelles et humaines, économiques ou culturelles. Le principe d'équité fait appel à la pratique de la péréquation dans l'allocation des ressources publiques de sorte à corriger les déséquilibres socialement et politiquement inacceptables, et de garantir l'accès de tous aux mêmes droits.
- Le principe d'efficacité qui voudrait que l'allocation des ressources publiques se fasse au profit des territoires où elle produit le plus d'effets multiplicateurs par rapport à l'efficacité économique générale. Ce principe contrebalance le principe d'équité en ce qu'il donne une prime aux territoires dont le développement a un impact important sur la croissance économique nationale et pas seulement locale.
- Le principe de prudence qui recommande de tenir le plus grand compte des situations et des contextes concrets d'application des quatre principes ci-dessus. Par exemple il est difficile d'espérer le respect strict du principe de prévisibilité dans un contexte de déséquilibres macroéconomiques et d'incertitude quant au retour à des finances publiques saines. Mais le principe de prudence ne devrait pas être un prétexte pour adopter une attitude de relativisme dans l'application des quatre principes ci-dessus qui ont valeur universelle pour une saine gestion des finances publiques et locales, et leur gouvernance efficiente.

c) Production de valeur et développement territorial

Pour construire une cohérence dans l'organisation du financement des collectivités locales et dans la conception de mécanismes efficaces de gestion des finances publiques favorables à la soutenabilité des finances locales, il faut tout à la fois procéder à un changement de paradigme par rapport à l'urbanisation et aux villes ; et à une meilleure compréhension de l'origine de la valeur dans le développement des villes.

(i) changement de paradigme concernant la Ville en Afrique

Les décideurs au niveau national ont coutume d'insister sur la cherté des villes, sur leur caractère problématique en termes d'inclusion sociale et sur le fait qu'elles sont un milieu turbulent dans la vie politique. Ce qu'ils expliquent moins c'est que dès que la part de la population urbaine dans la population totale du pays dépasse les 30%, au moins la moitié de la richesse nationale est produite dans les villes. Elles sont le marché des producteurs ruraux à qui ils fournissent les services indispensables à

la production agricole comme à la reproduction de leur vie. Elles sont à la base de la part la plus importante du produit de la fiscalité nationale ou locale. Il faut donc qu'elles fonctionnent mieux pour devenir une source durable de richesse. C'est dire que la Ville peut devenir un actif pour l'économie nationale ou locale lorsqu'elle est bien gérée, ou au contraire être un handicap si elle est mal gérée. Ce changement de regard est en faveur d'une vision plus positive de la Ville, qui, à bien des égards, a un rôle positif pour la création de richesses et la génération des revenus. Il importe donc de comprendre de quelle manière.

(ii) Origine de la valeur dans les villes

Il y a deux sources principales de valeur assises sur l'occupation du territoire urbain: La plus-value découlant des mécanismes d'urbanisation; et la plus-value découlant de l'économie d'agglomération.

La plus-value découlant des mécanismes d'urbanisation a trait au surcroît de valeur qu'un terrain gagne du fait du caractère urbain dudit terrain. Elle se manifeste dans le changement du prix des terrains selon qu'ils sont situés dans ou aux environs immédiats de la ville, ou qu'ils sont en zone rurale. D'où l'importance de la dynamique de l'urbanisation et des provisions des documents et règlements d'urbanisme dans la caractérisation de l'occupation du sol et des terrains urbains correspondants, et l'avantage ainsi attribué aux propriétaires desdits terrains.

La plus-value liée à l'économie d'agglomération est relative

à la baisse des coûts de transaction lorsque les gens vivent proches les uns des autres sur un territoire. L'économie d'agglomération traduit aussi le fait que, du fait de la densité, le coût global d'accès des populations aux différents services baisse, et le nombre d'habitants qui peut prendre en charge le coût d'accès aux services augmente, ce qui contribue à une baisse du coût marginal par habitant. Plus-value d'urbanisation et plus-value d'agglomération sont typiquement des valeurs assises sur le foncier. Elles ont un caractère stable (voire croissant) dans la plupart des villes d'Afrique. La fiscalité foncière assise sur ces plus-values a par ailleurs la vertu d'être particulièrement efficace contre la thésaurisation foncière, et de donner une bonne visibilité des assiettes fiscales et du potentiel de leur rendement. En effet à travers la fiscalité foncière et d'autres mécanismes, une partie de ces plus-values devrait normalement pouvoir être captée par les autorités publiques locales pour leur permettre de mettre en place des infrastructures et services publics, et de continuer l'entreprise de développement urbain. Cependant dans bon nombre de pays africains ces plus-values sont la plupart du temps presque entièrement captées par les propriétaires privés. Du fait de leur caractère de multiplicateur économique, ces plus-values foncières devraient être considérées comme un des meilleurs leviers pour le financement durable des collectivités. La difficulté ici est avant tout instrumentale : il faut pouvoir mettre en place un système d'information géographique et un

système d'observation des transactions foncières, ainsi que des mécanismes et outils permettant de localiser, connaître, et prélever la plus-value au moment des transactions. Les outils comme l'adressage, le cadastre simplifié ou le registre foncier urbain (RFU) expérimentés avec succès au Bénin représentent des pistes intéressantes à explorer. Par exemple, le RFU a un coût de revient de l'ordre de 150 € l'hectare, soit moins de 15 centimes € le mètre carré. La seule réserve qu'on peut formuler à son égard est qu'il demande une discipline importante et une formation exigeante dans son développement comme dans sa maintenance, ce qui en fait un investissement qui peut se révéler inaccessible pour les villes aux budgets limités.

Les deux autres moyens commodes à la disposition des collectivités locales pour se financer sur le foncier sont d'une part, de développer des opérations de valorisation foncière à travers l'aménagement de lotissements ou des programmes d'aménagement ou d'urbanisme, y compris dans le cadre de partenariats avec le secteur privé ; et d'autre part de développer des mécanismes permettant de mieux capter les plus-values d'agglomération, notamment à travers la taxation de l'activité économique (taxe professionnelle, patente, TVA...).

(iii) compréhension de la dynamique économique du processus d'urbanisation

Economie d'urbanisation et économie d'agglomération s'influencent mutuellement, ce qui se traduit par un multiplicateur cumulatif de valeur du processus d'urbanisation. Sur un plan pratique, la définition juridique d'un périmètre urbain est créatrice de plus value liée à l'économie d'urbanisation pour les terrains situés en deçà dudit périmètre, mais aussi d'un comportement de « passager clandestin », pour les terrains situés dans l'immédiate

périphérie de ce périmètre. Ce phénomène de la croissance urbaine périphérique est une des difficultés que rencontrent les décideurs quant au territoire d'application de la fiscalité foncière urbaine, et à l'extension de la desserte des services urbains. Cette question ne relève pas seulement de la définition juridique du périmètre urbain. Elle peut aussi découler de la dynamique de l'occupation spatiale, en dehors de toute considération sur les limites juridiques de la ville. C'est d'ailleurs par addition de quartiers souvent non planifiés que les villes d'Afrique s'accroissent. Dans ces conditions, la correspondance entre croissance urbaine et desserte des quartiers en services est difficile à réaliser, ce qui crée un sentiment de méfiance voire de défiance des populations vis-à-vis des autorités locales, et entraîne l'incivisme fiscal. Les autorités locales quant à elles se plaignent de ce que les objectifs de desserte en services urbains qu'elles fixent sont sans cesse rendus obsolètes du fait de cette impossibilité de circonscrire les populations à desservir (le fameux « changing targets » des anglo-saxons). D'où l'importance que les autorités locales devraient accorder à la planification urbaine, et à l'urbanisme d'opérations (immobilières ou de lotissements), si elles souhaitent que l'extraction d'une partie des plus values foncières leur permette d'assurer la création d'infrastructures et d'équipements de desserte des populations. Il faut comprendre que lorsqu'il n'y a pas un système de financement des biens communs, on ne peut pas mettre en place ces biens communs. Planifier des espaces publics a un impact direct sur la valeur des terrains desservis et adjacents. ONU Habitat recommande de réserver au moins 30% à 35% des terrains urbains pour les rues et les espaces publics dans tout développement urbain, et de mettre en place un système qui permette de capter la valeur ajoutée créée par la

hausse des prix des terrains urbains, on l'a vu. Mais il faut aussi poser les bases du développement et du fonctionnement d'un marché foncier qui pourrait alimenter le marché hypothécaire. C'est ce mécanisme que décrit Hernando Do Soto dans son essai sur « les mystères du capitalisme » où il explique l'importance de la valeur virtuelle des actifs fonciers à la base de la garantie de prêts pouvant être mobilisés pour d'autres activités économiques et sociales. Hernando Do Soto explique ainsi que la valeur de la presqu'île de Manhattan à New York, Etats Unis, est supérieure à celle de toutes les villes d'Afrique réunies, dont la plupart des terrains ne fait l'objet d'aucun enregistrement et donc d'aucune création de valeur virtuelle. ONU Habitat montre de son côté l'importance de l'espace public pour assurer un prélèvement correct de la plus value foncière. Il montre par exemple que dans la presqu'île de Manhattan planifiée en 1811 alors que les automobiles et les autres moyens de transport modernes étaient inexistantes, 36% de l'espace ont été réservés pour les rues, ce qui a permis de fiscaliser de manière régulière les terrains adjacents qui étaient du reste systématiquement enregistrés. Ceci est à comparer à une zone d'habitat informel comme la zone de bidonville de Kibera à Nairobi, Kenya, où seulement 2,7% de l'espace sont alloués aux rues, et où il n'y a pas aucun système d'enregistrement de l'occupation du sol, ce qui ne rend très difficile le prélèvement au profit de la puissance publique d'une part de la plus value foncière et immobilière réalisée et complètement captée dans ce bidonville par des propriétaires privés.

Pour l'économie d'agglomération, il est évident que la densité compte. Si l'on compare par exemple la densité de Manhattan (50.000 habitants au kilomètre carré) à celle de Nairobi (7.000 habitants par kilomètre carré), on peut com-

prendre pourquoi un certain niveau de service, par exemple dans le domaine des transports publics, ne peut pas s'appliquer à Nairobi si le coût du service doit être recouvré sur ses bénéficiaires directs. De fait, le nombre de personnes qui peuvent payer le transport public n'est pas suffisant à Nairobi. En effet, fournir des services à une zone dense est moins cher que le faire dans une zone moins dense. Prélever des taxes dans une zone dense a un rendement meilleur que le faire dans une zone moins dense. Clairement, le système de fiscalité locale comme celui de la desserte en services est relié à la densité. Un minimum de densité est nécessaire pour qu'un système de fiscalité et d'accès aux services soit efficace. Mais évidemment il y a une limite à la densité en termes de congestion et de déséconomies environnementales.

Pour résumer, il y a une corrélation entre densité et économie d'agglomération comme il y en a une entre économie d'agglomération et création des richesses. Il y a aussi une corrélation négative entre congestion des rues et difficultés de fonctionnement urbain, et économie d'agglomération. Il existe enfin une corrélation très positive entre économie d'urbanisation et économie d'agglomération. C'est pourquoi les prix des terrains sont plus élevés en centre ville qu'en périphérie. Une meilleure compréhension de ces relations est un pré-requis pour la conception d'un système de fiscalité locale efficace et de finances locales soutenables.

Jean Pierre Elong Mbassi

Secrétaire Général

Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique, CGLU-AFRIQUE

**Les enseignements tirés par l'Agence
Française de Développement (AFD)
des diagnostics PEFA sous nationaux**

Rappel du contexte : l'enjeu d'un meilleur financement du développement urbain en Afrique

“Jérémie Daussin Charpentier est le spécialiste principal en finances publiques locales et décentralisation à l'Agence Française de Développement (AFD).

Administrateur territorial, il a exercé des fonctions de direction et direction générale dans de grandes collectivités françaises (Nantes Métropole, Ville et Métropole Toulouse).

A l'AFD il a réalisé des analyses financières et organisationnelles de nombreuses collectivités locales d'Afrique et d'Amérique Latine”.

Dans un contexte d'urbanisation croissante et de raréfaction des recettes, alors même que les gouvernements locaux assurent de plus en plus de responsabilités relatives à la satisfaction des besoins essentiels de la population, au développement économique local et à la préservation de l'environnement, les financements permettant d'œuvrer en faveur du développement local sont encore loin d'être à la hauteur des enjeux.

Au cours des vingt à trente prochaines années, environ 1,4 milliard de nouveaux citoyens auront « besoin d'un accès à l'eau potable, à l'assainissement, au logement, au ramassage des déchets, aux transports et à l'électricité. D'ores et déjà, environ un milliard d'habitants des taudis n'ont pas d'accès ou ne disposent que d'un accès limité aux services de base. Ne pas répondre à ce défi aurait des répercussions graves sur les conditions de vie, la durabilité environnementale et le développement économique de nos sociétés . »

Sur la base d'études réalisées par l'OCDE , l'IEA , et le GWI , le cabinet McKinsey estime les besoins d'investissements mondiaux dans les infrastructures à 57 000 milliards \$US d'ici à 2030, ce qui impliquerait de doubler des montants aujourd'hui affectés aux investissements urbains. Si les estimations réalisées par différents organismes varient quantitativement en fonction du périmètre retenu, il n'en reste pas moins que toutes se rejoignent pour considérer que les efforts financiers à réaliser concernant les investissements urbains s'élèvent en moyenne au double des financements effectivement alloués aujourd'hui à la ville.

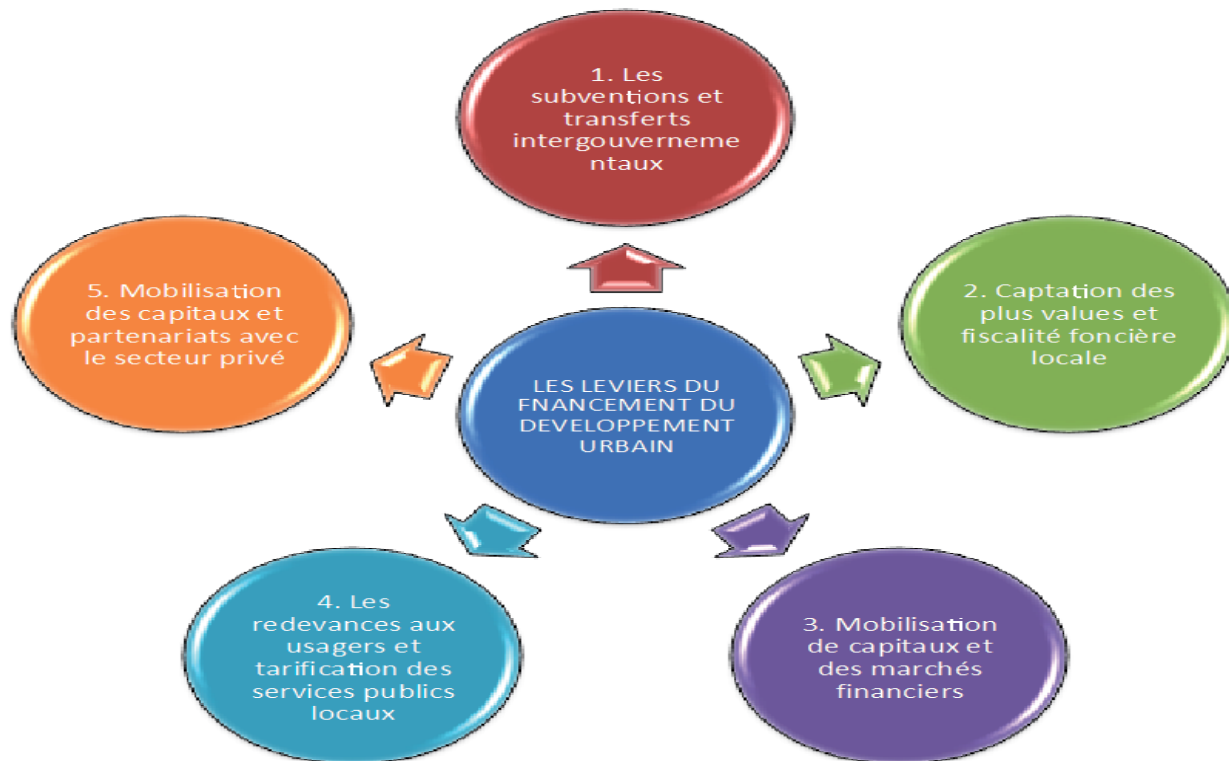
En Afrique, ces besoins seront particulièrement importants. Comme le rappelle en effet Thierry Paulais, « L'Afrique connaît le plus fort taux de croissance urbaine de la planète. Les villes d'Afrique doivent se préparer à accueillir plus de 300 millions d'habitants supplémentaires dans les vingt prochaines années. Pour donner l'échelle de ce que cela signifie concrètement, précisons que cela équivaut à réaliser un ensemble de villes suffisant pour recevoir l'ensemble de la population actuelle des États-Unis d'Amérique. Ces faits vont nécessairement conduire les politiques publiques à accorder à l'avenir plus d'importance à la question urbaine et à son financement. » Ce constat conduit à estimer le besoin annuel en investissement en milieu urbain à au moins 25 milliards USD pour la seule Afrique subsaharienne alors que dans le même temps les capacités d'investissements des collectivités de la zone peuvent être estimées au maximum à 1 md USD / an . Même s'il convient de prendre ces estimations avec toute la prudence nécessaire (étant donné la faiblesse de l'appareil statistique africain concernant les finances publiques en général et les finances publiques locales en particulier) et de souligner que tous les investissements urbains ne relèvent pas de la responsabilité des collectivités locales, ces chiffres ont le mérite de fixer un ordre de grandeur entre besoins et moyens disponibles qui permet d'approcher l'ampleur du défi à relever.

Une grande partie de ces investissements relève donc des budgets locaux. Or, malgré les recommandations de la communauté internationale, la décentralisation financière est peu aboutie dans de nombreux pays : les recettes dévolues aux gouvernements locaux sont encore en majorité insuffisantes et inadaptées à l'exercice des compétences qui leur ont été confiées par la loi.

LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR L'AFD DES DIAGNOSTICS PEFA DES NIVEAUX SOUS-NATIONAUX »

Les marges de manœuvre financières des collectivités locales pour élever leurs niveaux de financement étant extrêmement contraintes, il n'existe pas de levier unique qui constitue une martingale universelle. Selon toutes vraisemblances, la solution pour répondre à ce retard passera donc par une mobilisation démultipliée et optimisée de toutes les sources théoriques de financement à la disposition des collectivités locales.

Figure 1 : *Typologie des outils de financement du développement urbain*



Dans ce cadre, le renforcement de la crédibilité financière des villes d'Afrique passe nécessairement par une amélioration de la qualité de leur gestion financière.

PEFA or not PEFA : de quoi parle-t-on ?



Le PEFA cadre de mesure de la Gestion des Finances Publiques

La méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability- « Dépense publique et responsabilité financière ») est d'abord un outil d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques (GFP).

Dès la décennie 1990, de nombreuses activités ont été entreprises, principalement par les organismes de développement, en vue de l'amélioration de la GFP dans les pays partenaires. Plusieurs outils de diagnostic ont été créés pour évaluer la solidité des systèmes de GFP.

Cependant, ces outils comportaient de sérieuses lacunes :

- Ils ne fournissaient pas le moyen de démontrer l'amélioration de la performance de la GFP dans le temps ;
- Le suivi des réformes de la GFP s'est focalisé sur la réalisation d'activités plutôt que sur l'atteinte de niveaux de performance.

Lors de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005, complétée par le Programme d'action d'Accra en 2008 et le Partenariat de Busan en 2011, les Etats se sont engagés à accroître le nombre de pays en développement dotés d'un système de gestion des finances publiques respectant les bonnes pratiques internationales. Ils ont convenu de définir ensemble des échelles et des normes, afin de mesurer l'efficacité et le niveau de responsabilité des systèmes de GFP.

Parallèlement à ces réflexions sur la GFP, l'initiative PEFA a été lancée en décembre 2001. Elle est le fruit d'un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le ministère britannique du Développement international (DFID), le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO), le ministère français des Affaires Etrangères (MAE), le Ministère Royal des Affaires étrangères de Norvège et le Fonds Monétaire international (FMI). Elle est organisée autour d'un Comité de pilotage, composé de représentants de chacune de ces institutions, qui administre le programme et d'un Secrétariat, qui anime l'initiative et met en œuvre les activités du PEFA décidées par le Comité de pilotage.

Cette initiative avait pour objectif de permettre aux pays et à leurs partenaires techniques et financiers : i) d'évaluer la performance des systèmes de gestion des finances publiques et ii) de promouvoir la mise en œuvre de réformes et de mesures de renforcement des capacités de manière à :

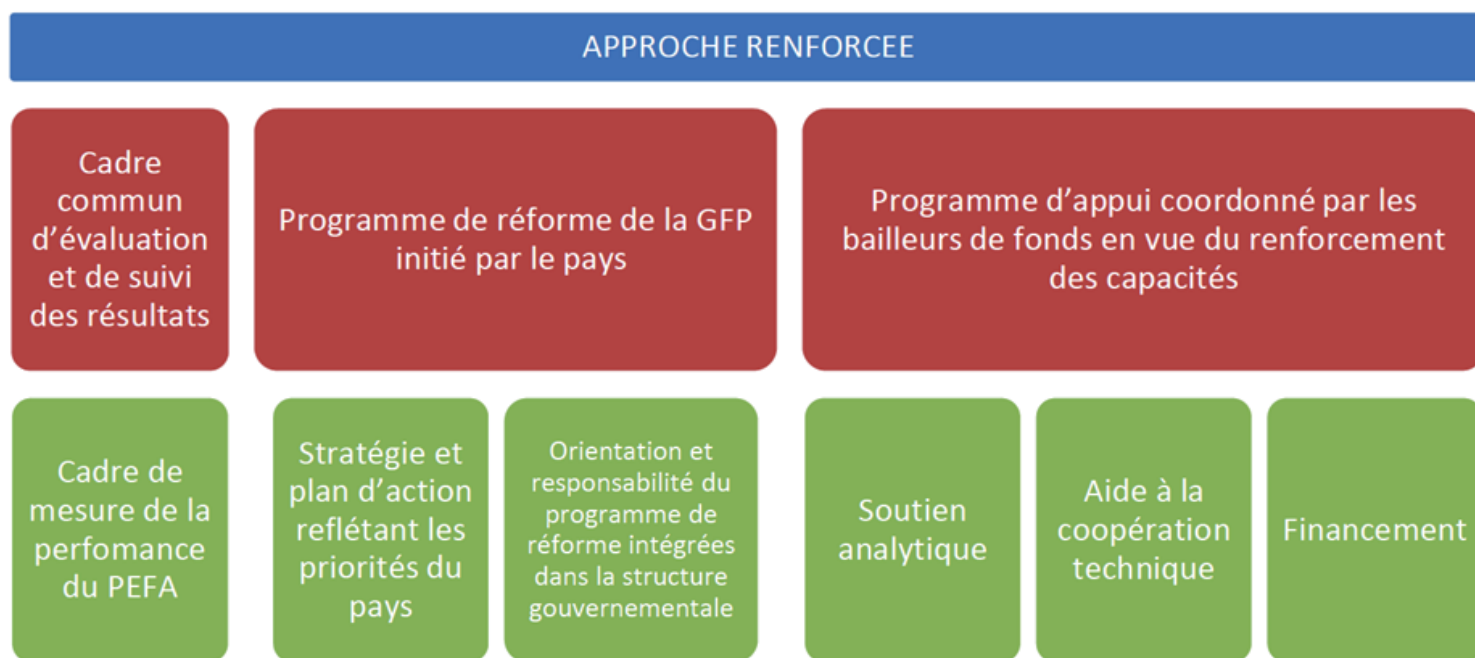
- **Encourager l'appropriation des programmes de réforme par le pays**
- **Réduire les coûts de transaction ;**
- **Renforcer l'harmonisation des activités des bailleurs de fonds ;**

LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR L'AFD DES DIAGNOSTICS PEFA DES NIVEAUX SOUS-NATIONAUX

- Permettre un suivi au fil du temps de l'évolution de la performance de la gestion des finances publiques ;
- Prendre mieux en compte les préoccupations de développement et les aspects fiduciaires ;
- Conduire à un meilleur impact des réformes.

Pour atteindre ces objectifs, une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques a été élaborée. Ces travaux ont abouti en 2005 à la rédaction et à la diffusion du « Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques ».

Figure 2 : *Le cadre PEFA, outil central de l'approche renforcée de la GFP*



Le cadre PEFA comprend une série d'indicateurs de haut niveau (31 indicateurs, dont 28 relatifs à la gestion des finances publiques et 3 aux pratiques des bailleurs de fonds), qui permettent de mesurer et de suivre l'évolution de la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques. La notation de chaque indicateur est étalonnée sur une échelle ordinale à quatre points (A, B, C, D), « D » étant la moins bonne note et « A » reflétant la norme internationale de la « bonne pratique ».

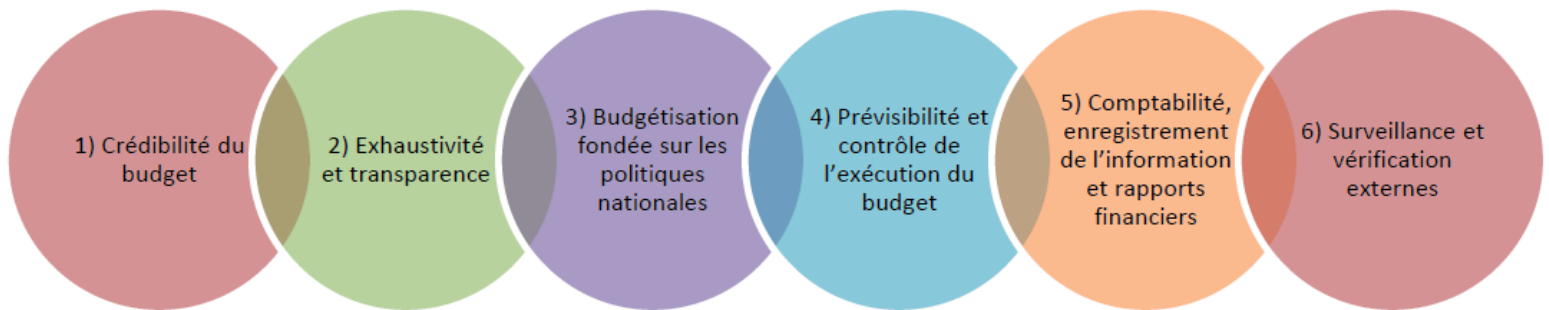
Le diagnostic PEFA contient également un rapport sur la performance de la gestion des finances

publiques, intégrant un cadre de référence synthétisant l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques, telle qu'elle ressort de l'analyse des indicateurs.

Des termes de référence permettent de choisir l'équipe d'évaluation, composée de consultants extérieurs qui doivent justifier d'une expérience de l'outil PEFA. Ils sont généralement sélectionnés sur la base d'un appel d'offre ouvert et dans tous les cas après mise en concurrence équitable. Par ailleurs, la mise en place d'un comité de suivi PEFA permet de faciliter le bon déroulement de l'exercice d'évaluation.

L'ensemble de ce dispositif permet *in fine* de mesurer six dimensions essentielles d'un système de GFP transparent et organisé :

Figure 3 : les 6 dimensions du cadre PEFA



LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR L'AFD DES DIAGNOSTICS PEFA DES NIVEAUX SOUS-NATIONAUX

le PEFA appliqué aux collectivités locales

La méthodologie PEFA a été développée initialement pour évaluer la performance de la gestion des finances publiques des Etats centraux. Dans le contexte international de décentralisation accélérée de l'action publique, son utilisation a été rapidement promue au niveau des collectivités infranationales.

Si quelques tests ont été menés dès 2005, c'est à partir de 2007 que des évaluations ont été conduites à différents niveaux de décentralisation : Etats fédérés d'un Etat fédéral (Inde, Brésil, Pakistan, Nigéria) ; villes-provinces (Addis-Abeba, District de Bogota) ; provinces (Ethiopie, Argentine) ; cantons (Suisse – Lucerne) et communes à partir de 2008 (Sénégal – Dakar, Burkina-Faso – Ouagadougou). Depuis, plus d'une centaine d'évaluations de ce type ont été mises en œuvre, soit dans le cadre de l'évaluation globale (toute entités publiques confondues) de la GFP d'un pays, soit au niveau d'une ou plusieurs collectivités, l'AFD a réalisé un bilan en 2012 de la pertinence du cadre PEFA appliqué aux collectivités locales. Il en ressort globalement : que le cadre PEFA apparaît suffisamment robuste et complet pour appréhender sans modifications la performance de la GFP au niveau infranational ;

Au final, l'évaluation PEFA est un outil qui permet à la collectivité locale :

- De renforcer sa crédibilité : Par l'intermédiaire d'un outil reconnu internationalement, la collectivité démontre la performance de sa GFP, ce qui facilite l'obtention de trans-

ferts de l'Etat, de prêts des bailleurs de fonds ou des institutions financières privées ou publiques ;

- De développer un programme d'amélioration de la GFP sur la base de l'objectivation des points faibles et des points forts de la collectivité identifiés lors de l'évaluation ;
- D'alimenter et actualiser le dialogue entre la ville, les autorités centrales et les partenaires financiers en matière de GFP sur la base d'un diagnostic commun (pour l'analyse de la capacité de la ville à recourir à l'endettement, pour l'élaboration de programmes nationaux d'appui à la décentralisation financière, etc...).



LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR L'AFD DES DIAGNOSTICS PEFA DES NIVEAUX SOUS-NATIONAUX

L'AFD est un bailleur précurseur dans l'utilisation du cadre PEFA appliqué aux collectivités locales africaines

Depuis 2008, l'AFD a accompagné de manière pionnière 5 villes d'Afrique subsaharienne dans la mise en œuvre de diagnostics PEFA:

- Dakar (2008)
- Ouagadougou (2010)
- Cotonou (2011)
- Nouakchott (2012)
- Douala (2012)

Sur ces cinq études PEFA, quatre ont été financées en faisant appel au programme SNTA (Sub National Technical Assistance) géré par le trust fund multi-donneur PPIAF (Public Private Infrastructure Advisory Facility) et une (Douala) via le Ministère des Affaires Etrangères français . A chaque fois, c'est l'AFD qui a été moteur dans l'initiation de la démarche en faisant de l'outil PEFA un élément permettant de concourir au renforcement de capacité de moyen terme des collectivités locales.

Le PEFA est un outil utile et sans équivalent pour évaluer directement la qualité de gestion et sonder indirectement la crédibilité financière d'un emprunteur potentiel

Le cadre de mesure de la performance ne doit pas servir en premier lieu à évaluer les risques, mais à créer des bases transparentes et aussi objectives que possible, afin

d'instaurer un vaste dialogue entre donateurs et gouvernements partenaires sur l'élaboration de programmes stratégiques pour réformer la GFP. Ceci étant, en com-



plément des instruments classiques de l'analyse financière conduisant à caractériser des niveaux d'équilibre budgétaire à l'aide de ratios, le PEFA permet de se faire une idée de la sincérité des comptes présentés, de l'exhaustivité des informations recueillies, du degré de surveillance des risques et in fine d'avoir une image fidèle de la qualité du système de gestion de la collectivité.

LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR L'AFD DES DIAGNOSTICS PEFA DES NIVEAUX SOUS-NATIONAUX

C'est la raison pour laquelle l'AFD promeut cette approche et l'utilise comme un outil d'analyse permettant d'apprécier la possibilité à court ou moyen terme d'établir un financement direct de la collectivité par prêt et sans garantie de l'Etat. C'est cette option qui a été par exemple retenue pour Ouagadougou ou Dakar qui ont bénéficié, pour l'une d'un prêt de 2 M € pour financer des équipements marchands et pour l'autre d'un prêt de 10 M € pour son programme d'éclairage public. L'existence d'un diagnostic PEFA ayant mis en lumière des points de fragilité pour la collectivité a permis de nourrir un dialogue continu avec ces deux municipalités sur leurs actions de renforcement de leurs capacités de gestion et de les accompagner dans cette voie. A Dakar par exemple, des formations ont été organisées en 2012 et 2013 sur les problématiques de pluriannualité budgétaire ou de maîtrise des charges et une étude sur la dynamisation des ressources a été engagée grâce à l'appui du PPIAF.

Le PEFA n'est pas en soi un outil d'aide à la décision et mérite d'être adapté et de faire l'objet de restitutions pédagogiques pour aider l'Exécutif à s'en saisir pour initier des réformes

Le cadre de mesure complété pour les 31 indicateurs et le rapport d'accompagnement qui constituent le dispositif normé de restitution du diagnostic PEFA permettent de délivrer un diagnostic à un instant T des forces et faiblesses en matière de gestion financière et budgétaire pour une collectivité locale. Ceci étant, de par leur forme austère et leur format exhaustif, ces livrables normés ne constituent pas nécessairement des outils appropriables directement par des élus pour engager une réforme de fonds de leur collectivité.

L'AFD promeut donc une approche plus intégrée permettant, en complément du cadre normé de restitution, de

synthétiser le diagnostic et de le rendre opérationnel en hiérarchisant des thématiques prioritaires et en dessinant un chemin de la réforme au travers d'un plan d'action.

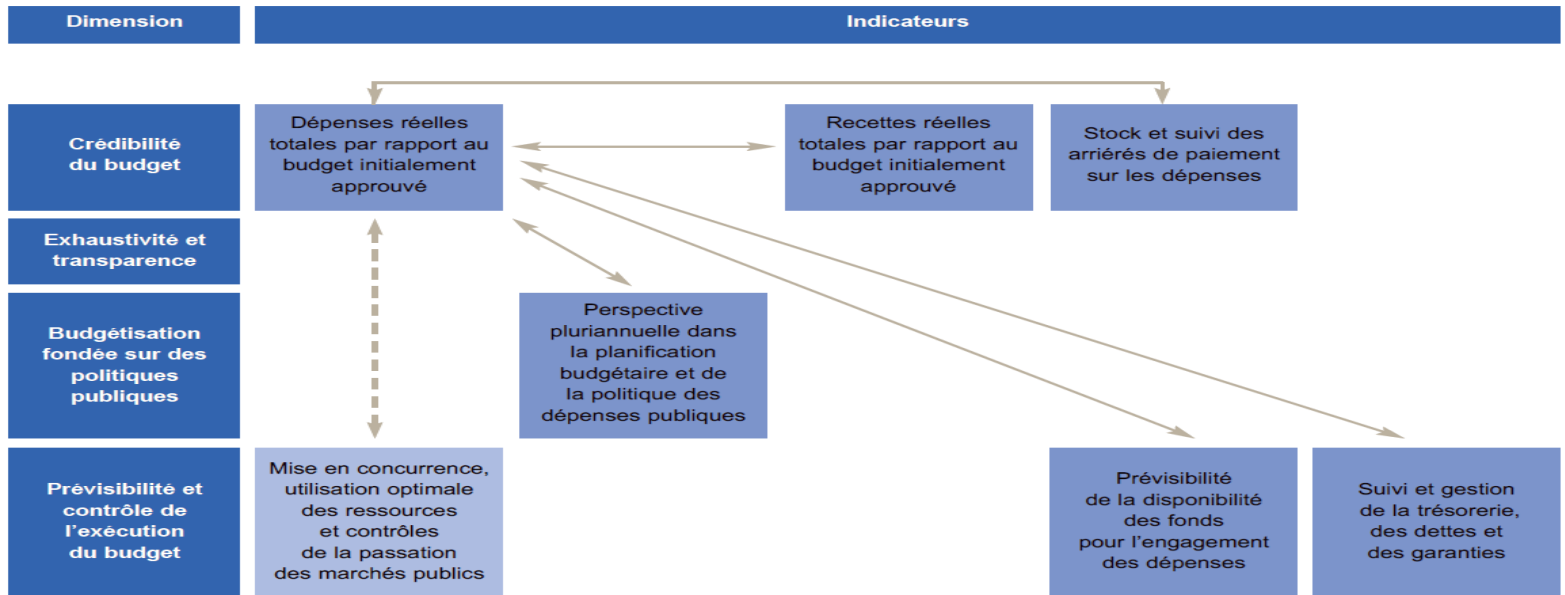
Cette approche peut passer par l'utilisation de plusieurs outils comme :

- Un schéma synthétisant en une page le diagnostic avec un nuancier de couleur permettant de déceler à première vue les points forts et les points faibles (figure 4) ;
- Des zooms sur des indicateurs dont les performances sont corrélées et dont le traitement devrait donc se faire de manière coordonnée et prioritaire (figure 5) ;
- L'élaboration par les consultants missionnés pour le diagnostic d'un livrable complémentaire sous forme de plan d'action.

Figure 4 : Représentation pédagogique des résultats d'un diagnostic PEFA

| Dimension | Indicateurs | | | | | |
|--|---|---|---|--|--|--|
| Crédibilité du budget | Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé | Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé | Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé | Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses | | |
| Exhaustivité et transparence | Classification du budget | Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire | Importance des opérations non rapportées des administrations centrales | Transparence des relations budgétaires intergouvernementales | Surveillance du risque budgétaire global | Accès du public aux principales informations budgétaires |
| Budgétisation fondée sur des politiques publiques | Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget | Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques | | | | |
| Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget | Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables | Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales | Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières | Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses | Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties | Efficacité des contrôles des états de paie |
| | Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics | Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales | Efficacité du système de vérification interne | | | |
| Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers | Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes | Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires | Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année | Qualité et respect des délais des états financiers annuels | | |
| Surveillance et vérification externe | Etendue, nature et suivi de la vérification externe | Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif | Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif | | | |
| | A | B | C | | D | |

Figure 5 : Représentation pédagogique des résultats d'un diagnostic PEFA



Le PEFA étant un cadre de mesure de haut niveau, le sponsoring politique de la démarche est indispensable au niveau local et l'implication de l'Etat central incontournable

Cette dimension apparaît essentielle à l'AFD. Chaque évaluation PEFA doit reposer sur une volonté politique d'être évalué, car la collectivité locale s'engage à rendre public le rapport PEFA. De plus, se soumettre à un tel examen implique d'avoir la volonté de mettre en œuvre subséquentement un plan d'action pour améliorer sa qualité de gestion. Les collectivités locales qui se sont prêtées à cet exercice d'évaluation mais n'ont pas enchaîné sur un processus de réforme semblent être celles où l'appropriation politique a été insuffisante et où le PEFA, perçu comme un outil technique, est resté un enjeu cantonné à la sphère des seuls directeurs administratifs et financiers.

La participation des membres du Gouvernement central pendant toute la démarche semble par ailleurs une condition essentielle pour déboucher sur des améliorations à terme, tant le cadre institutionnel et l'architecture de la décentralisation financière pèsent sur la performance de nombreux indicateurs mesurés par le diagnostic PEFA. Ainsi, la participation des ministères pertinents lors des ateliers de lancement, intermédiaire et de restitution permet au Gouvernement central de tirer profit de l'exercice pour envisager de faire évoluer certaines dispositions en les faisant tendre vers les meilleurs standards internationaux.

Le PEFA est un outil relativement coûteux et lourd à mettre en œuvre et mériterait d'être complété d'un outil de type « rapid assessment »

Un diagnostic PEFA implique la mobilisation d'experts internationaux pendant une durée de 3 à 6 mois et a donc aujourd'hui un coût (100 000 à 200 000 USD) qui peut s'avérer rédhibitoire pour une collectivité locale. Par ailleurs, même si les bailleurs internationaux ou certains Trust funds (le PPIAF en tête) peuvent financer ces évaluations pour le compte de la collectivité, ces sources de financement ne sont pas infinies et ne permettent pas de déployer l'outil à grande échelle.

Sous un autre angle, l'ampleur des réformes à conduire qui peut découler d'une évaluation PEFA nécessite une capacité de mise en œuvre et une masse critique de compétences internes permettant de conduire dans la durée et avec une vraie aptitude au management du changement des réformes ambitieuses.

Cela limite donc, de fait, le PEFA dans sa forme actuelle à un petit nombre de collectivités suffisamment grandes et bien outillées sous le plan des ressources humaines. Aussi, même si la plus-value de la méthodologie PEFA repose sur son intégrité, il pourrait être intéressant, pour en démultiplier les effets et convaincre des collectivités plus nombreuses et variées d'entrer dans sa logique de qualité de la gestion financière, de réfléchir à un outil d'évaluation simplifié qui,

sans prétendre à la labellisation PEFA, pourrait être une porte d'entrée plus accessible au processus.

Pour dépasser le diagnostic initial et aboutir à l'amélioration finale de la gestion : le chaînon manquant du plan d'action et la nécessité de concevoir des « PEFA intégrés »

Fin 2012, l'AFD a fait le constat que la plupart des diagnostics sur la performance de la gestion des finances municipales menés selon la méthodologie PEFA n'avaient pas débouché sur des démarches de progrès structurées et suivies dans le temps de la part des municipalités. Ceci découlait d'une appropriation stratégique insuffisante au sein des municipalités de la démarche PEFA et d'une difficulté encore structurelle dans les collectivités africaines à mener des réformes administratives impliquant transformation de process et conduite du changement.

L'AFD a donc proposé début 2013 au PPIAF de lancer une initiative commune (dotée de 800 000 USD) pour changer la manière d'approcher cet outil :

- En sélectionnant quelques villes motivées ;
- En leur proposant de les accompagner sur un diagnostic PEFA allant jusqu'à l'élaboration d'un plan d'action (PHASE 1);

- En offrant dans un deuxième temps (PHASE 2) la possibilité de déposer une nouvelle requête de financement auprès du PPIAF pour **bénéficier d'un appui au renforcement de capacités** de type assistance à maîtrise d'ouvrage **pour les aider à mettre en œuvre des actions prioritaires d'amélioration de leur gestion** financière en lien avec les points faibles identifiés.

4 nouveaux diagnostics PEFA seront donc réalisés sur le premier semestre 2015 auprès de villes-pilotes sur le continent africain selon des critères définis en commun (villes ayant une taille critique suffisante, désireuses de s'engager dans un plan de réforme de gestion et situées dans des pays où un financement de l'AFD pourrait être envisagé). **La prestation des consultants ira jusqu'à l'élaboration d'une proposition de plan d'action.**

Il s'agit de :

- Sfax (Tunisie)
- Agadir (Maroc)
- Pointe Noire (République du Congo)
- Beira (Mozambique)

Une 5ème ville (Antananarivo – Madagascar) a fait l'objet d'une auto-évaluation PEFA financée par la Banque mondiale en 2013-2014 et se verra donc accompagnée sur l'année 2015 pour l'appui à l'élaboration et la mise en œuvre de son plan d'action.

Il est également à noter que **les 4 villes précédemment citées qui seront accompagnées sur leur diagnostic pourront prétendre fin 2015-début 2016** à un nouveau financement du PPIAF pour les accompagner dans la mise en œuvre de leur plan d'action. Cette initiative commune vise à matérialiser une approche plus intégrée du PEFA qui peut être résumée par le schéma suivant :

Figure 6 : L'approche intégrée du PEFA



Un exemple à méditer en termes d'alignement stratégique : le cas de Douala

Le rapport d'évaluation PEFA de la Communauté Urbaine de Douala (CUD) a été publié en novembre 2012 grâce au financement du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France. Sur cette base, la CUD a élaboré, avec l'appui financier de l'AFD, et avec la participation de tous les acteurs concernés, une stratégie de réforme de la GFP (SRGFP) pour une période de trois ans (2014-2016).

La démarche de Douala est jusqu'à aujourd'hui la plus poussée en termes d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de réforme de la GFP et d'un plan d'action suite à une évaluation PEFA. Elle pose ainsi les prémices d'une approche intégrée « évaluation/réformes » que l'AFD souhaite promouvoir avec l'appui du PPIAF.

Jusqu'à ce jour, la CUD ne disposait pas de document de stratégie de réformes des finances publiques. Les différentes réformes entreprises, en matière de recouvrement des impôts directs et de dépenses, étaient peu coordonnées et initiées par les chefs de services. La stratégie de réformes élaborée suite à l'évaluation PEFA a donc fourni un cadre institutionnel, inexistant auparavant, permettant la planification, l'exécution et le suivi de la mise en œuvre des réformes au travers de 6 axes stratégiques.

Rendu public le 31 janvier 2013, le document de straté-

gie de réforme de la GFP de la CUD a été élaboré par l'expert en finances publiques en charge du PEFA de Douala, avec la participation de tous les acteurs de la gestion financière de la CUD. La version finale de janvier 2013 a été adoptée par le Conseil de la CUD.

Le dispositif de mise en œuvre de la stratégie repose sur un Comité de pilotage multi-institutions, se réunissant suivant une périodicité trimestrielle. Il est appuyé par les directeurs des directions opérationnelles ou entités rattachées au Délégué du Gouvernement (Exécutif municipal nommé par le Président de la République), et des chefs de projet désignés dans toutes les structures impliquées dans la gestion des finances publiques.

LEÇONS À TIRER

- Dans un souci de continuité, la même équipe d'experts a été mobilisée pour l'évaluation PEFA et l'élaboration de la stratégie de réformes .
- La stratégie de réformes a fourni un cadre institutionnel, inexistant auparavant, permettant la planification, l'exécution et le suivi de la mise en œuvre des réformes ;
- La méthodologie a mis l'accent sur l'internalisation du processus de diagnostic et du plan d'action via le comité de pilotage .
- La programmation anticipée d'une évaluation répétée en 2016 pour mesurer les progrès accomplis permet de se fixer un horizon tangible et de mobiliser les énergies.

Conclusion : le décalogue du PEFA

Pour conclure de manière ludique et imagée ce tour d'horizon sur les enseignements tirés par l'AFD de son utilisation du cadre PEFA appliqué aux collectivités locales, nous pourrions mettre en exergue dix recommandations-clefs pour des collectivités désireuses de se lancer dans cet exercice :



1

La motivation réelle de tes élus à entreprendre des réformes tu sonderas



2

Dès le début, à l'organisation de la conduite du changement tu penses



3

Un comité de pilotage et un comité de suivi interne de la démarche tu créeras



4

Les autorités nationales tu associeras .

9

Trois à quatre ans après le début de la démarche, tes progrès tu mesureras.

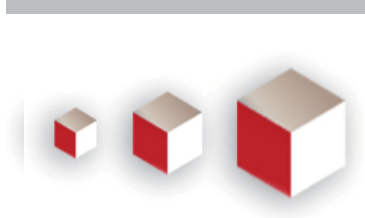
5

Un plan d'action à l'issue du diagnostic tu élaboreras.



6

Les chantiers du plan d'action tu hiérarchiseras .



7

Un appui à la mise en œuvre du plan d'action tu rechercheras.



8

Un objectif final de financement externe tu te fixeras.



**Compte rendu de la formation
des directeurs financiers des Cités
et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
sur la notation financière**

Compte rendu de la formation des directeurs financiers des Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique sur la notation financière

Les 10 et 11 décembre 2014, à Marakech au Maroc, une formation sur la « Notation financière des collectivités locales » a été délivrée à une quarantaine de membres du réseau des professionnels africains des finances locales (Africa-Finet). La formation a été délivrée par deux institutions ; une agence de notation, Bloomfield International et une banque, la Development Bank of Southern Africa, DBSA. Bloomfield Investment Corporation est une agence de notation financière panafricaine opérant principalement sur le continent Africain avec des opérations en Europe. La Development Bank of Southern Africa (DBSA) est spécialisée dans l'emprunt municipal en Afrique Australe. Cette formation a été organisée avec l'appui financier de l'Agence Française de Développement, le Ministère de l'Intérieur du Maroc, la Banque Mondiale, le Secrétariat d'Etat aux Affaires Economiques de la Confédération Suisse (SECO), La GIZ, Cities Alliance, la Ville de Marakech et Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA).

La prochaine formation des membres du réseau Africa Finet se tiendra en décembre 2015 en marge du sommet Africités à Johannesburg, en Afrique du Sud ; elle sera délivrée par la Banque Mondiale sur le thème de la solvabilité financière des collectivités locales.

| Horaire | THEMES | PRESENTATEUR |
|----------------------------------|--|--|
| MERCREDI 10 DECEMBRE 2014 | | |
| 08H00 à 09H00 | Cérémonie d'ouverture DGL Maroc CGLUA Ouafa Moniati | François Yatta |
| 09H00 à 09H30 | Pause Café | |
| 09H30 à 13H00 | Introduction à la notation financière Méthodologies de notation financière <ul style="list-style-type: none"> • Souverains (pays et communautés économiques et politiques) • Entité Publique et Collectivités locales | Youssef Carius, Chef Economiste et Directeur du Département d'Analyses Economiques et Boursière BLOOMFIELD INVESTMENT CORPORATION |
| 13H00 à 14H00 | Pause Déjeuner | |
| 14H00 à 17H00 | Méthodologies de notation financière <ul style="list-style-type: none"> • Corporates (entreprises commerciales et Industrielles) • Institutions Financières | M. DICOH Aboubacar Olivier, Directeur de Mission BLOOMFIELD INVESTMENT CORPORATION |
| 16H45-17H00 | Pausé café | |
| 17H00-18H30 | Etude de cas Notation de la Ville de Dakar Assurer la viabilité et la durabilité des municipalités et améliorer leur solvabilité en Afrique du Sud une collaboration secteurs privé et public | Jean Paul Tonga, Directeur des Opérations, Youssef M. DICOH Aboubacar Olivier, Directeur de Mission BLOOMFIELD INVESTMENT Aneel Radhakrishna |
| JEUDI 11 DECEMBRE 2014 | | |
| 09H00 à 10H00 | Cérémonie d'Ouverture, Conférence Résolution Afrique | |
| 10H00-10H15 | Pause Café | |
| 10H15-13H00 | Etudes de cas Suite notation de la ville de Dakar Récapitulation du séminaire & question réponse | Jean Paul Tonga, Directeur des Opérations, M. DICOH Aboubacar Olivier, Directeur de Mission BLOOMFIELD INVESTMENT |
| 13H00 à 14H00 | Pause Déjeuner | |
| 14H00 à 16H30 | Analyse du Crédit-Risque des Collectivités Locales : perspective de la DBSA Présentation de la notation financière de crédits à court et long termes d'une agence internationale Présentation de l'académie de la Crédibilité Financière | Tshepo Ntsimane GM: Infrastructure Finance (Metros, Water, SOE's & Education). SA Financing DEVELOPMENT BANK OF SOUTHERN AFRICA, DBSA Guilhem Costes, Directeur, Fitch Rating David Painter, SNTA - PPIAF |
| 16H30 à 17H00 | Cérémonie de Clôture Jean-Pierre Elong Mbassi Mme le maire de la ville de Marrakech ou son représentant | François Yatta |

La notation financière, une clé d'accès au marché financier pour les collectivités territoriales.

Youssef CARIUS Chef Economiste et Directeur du département d'analyse économique et boursière de l'agence de notation panafricaine Bloomfield Investment Corporation et Olivier Dico, Chef de Mission de l'agence de notation ont animé une formation sur deux jours, sur la notation financière pour les collectivités territoriales africaines. Bloomfield Investment Corporation présente ci-après quelques éléments clés à savoir sur la notation financière pour les collectivités territoriales.

Pourquoi procéder à une notation financière ?

Définition et intérêt pour les collectivités territoriales.

La notation financière est une discipline permettant d'établir, à travers une note, la qualité de crédit d'un émetteur. Cette note attribuée par une entité parfaitement indépendante reflète la capacité de l'entité notée à tenir ses engagements financiers sur le court, le moyen et le long terme. Les agences de notation financières régionales établissent ainsi la qualité de crédit de cinq (5) typologies de risque (les souverains, les collectivités territoriales et entités publiques, les sociétés industrielles et commerciales, les institutions financières et les instruments financiers).

Le mode de financement des collectivités territoriales africaines est en général fortement adossé à leurs ressources propres. Ce mode de financement est limité et la détermination de ces ressources dépend fortement de la politique financière des Etats. Il est impossible pour ces collectivités de financer le développement de leur territoire et d'assurer de façon efficace, le financement des compétences qui leur sont dévolues (généralement des compétences transférées par les Etats centraux). Les processus de décentralisation africains entrent dans une phase critique du développement dans le sens où la nécessité d'impliquer fortement les collectivités territoriales devient essentielle.

Naturellement, Il est impossible pour les Etats centraux d'utiliser l'outil budgétaire pour assurer le financement du développement sur le moyen et le long terme, au risque de voir le poids de la dette étouffer les finances publiques. Les collectivités territoriales représentent donc le relai naturel du développement.

De même que l'Etat central ne peut pas assurer le financement du développement en utilisant le seul levier budgétaire, les collectivités territoriales ne peuvent pas servir de relais si elles ne disposent que de leurs ressources propres. La nécessité pour les collectivités territoriales de recourir à des sources alternatives de financement est d'autant plus importante. Le marché financier dans son ensemble apparaît donc comme une solution incontournable. Le financement de grands projets d'infrastructure ne peut se faire qu'avec un engagement du système financier. Cependant, le manque de transparence des collectivités vis-à-vis des institutions financières ne leur permet pas d'accéder au marché financier. L'asymétrie d'information entre les prêteurs de cette catégorie de risque et les bailleurs de fonds (privés, institutionnels et autres), ne leur permet pas de s'engager financièrement dans le financement local..

La notation financière est une clé d'accès au marché financier (marché bancaire, marché obligataire ou autre). Ce processus est un préalable nécessaire à une entrée sur le marché financier. Elle permet à la fois aux emprunteurs et aux pourvoyeurs de capitaux d'être parfaitement informés sur la qualité de crédit des entités émettrices de titres (ou des candidats à l'emprunt). L'existence de la notation financière vise essentiellement à réduire l'asymétrie d'information entre les différents acteurs d'un marché financier de sorte à rendre le marché plus efficient.

La notation financière, une clé d'accès au marché financier pour les collectivités territoriales.

En effet, les bailleurs de fonds (acheteurs de titres, banquiers ou autres bailleurs de fonds) établissent les conditions de crédit en adéquation avec la qualité de crédit de l'emprunteur. Ainsi, pour les entités les mieux notées, les conditions de crédit (coupon et/ou mécanisme de garantie) seront naturellement moins contraignantes que les conditions accordées aux entités les moins bien notées. Les agences de notation financière régionales ont pour objectif d'établir la qualité de crédit d'une entité en monnaie locale, c'est-à-dire dans sa monnaie d'exécution. A la différence de la notation financière en devise, la notation financière en monnaie locale ne prend que partiellement en compte le risque de change entre la monnaie d'exécution de l'entité notée et les devises internationales. La notation financière régionale est donc un préalable pour un accès aux marchés régionaux. C'est un outil de transparence et de bonne gouvernance permettant aussi aux collectivités d'optimiser leur profil financier et justifier, à travers une opinion parfaitement indépendante, de leur bonne gestion financière.

Les enjeux de la notation financière pour les Etats

De plus en plus d'entités publiques et de collectivités territoriales s'ouvrent à la notation financière. En Afrique du Sud, les collectivités territoriales sont depuis longtemps déjà familiarisées avec ce processus de transparence financière et de bonne gouvernance. Les autres Etats africains sont de plus en plus conscients des enjeux pour les gouvernements centraux. En effet, la dette de certaines entités publiques et des collectivités territoriales est comptabilisée dans la dette des gouvernements généraux. De fait, les Etats demeurent extrêmement prudents dès lors qu'il s'agit de promouvoir l'accès aux marchés financiers pour ces démembrements de l'Etat. Les verrous que rencontrent les

collectivités territoriales en matière de financement alternatif (notamment en provenance du système financier), sont directement liés à la gestion financière prudente de la part des Etats centraux.

La notation financière des collectivités territoriales vient lever ce verrou. En effet, pour l'Etat, c'est un outil permettant d'avoir pleine connaissance de la qualité de crédit des entités publiques et donc des risques de défaillances pouvant peser sur le niveau d'endettement des Etats centraux. C'est donc un moyen pour les Etats de piloter une stratégie de maîtrise de la dette des entités publiques en fonction des notes attribuées, tout en minimisant le risque pour les finances publiques.

Les Etats centraux, conscients de la nécessité d'impliquer des collectivités territoriales dans la dynamique du développement, ont amorcé un processus de décentralisation plus ou moins abouti sur le plan législatif et réglementaire.

Les outils réglementaires africains prévoient quasiment tous un accès au marché financier, sous aval ou accord de l'Etat (avec ou sans garantie de l'Etat central). Ce processus rencontre cependant une limite dans son impact sur le développement. La mise en application du cadre juridique reste cependant problématique. Les compétences transférées par les Etats ne pouvant être financées entièrement par le levier budgétaire, la notation financière permet aux Etats de responsabiliser et d'engager les collectivités territoriales dans le financement du développement local, en connaissance de leur qualité de crédit.

La notation financière, une clé d'accès au marché financier pour les collectivités territoriales.

Bloomfield Investment Coporation, une agence de notation panafricaine

Bloomfield Investment est une agence de notation financière panafricaine présente en Afrique depuis 2007. Elle exerce ses activités sur toute l'étendue du continent (Afrique de l'Ouest, Centrale et Afrique de l'Est notamment) et même en dehors avec la notation financière d'acteurs présents en Angleterre et en France. L'agence est la première d'Afrique Francophone. Sa création en 2007 incite donc le marché à adopter une réglementation spécifique, prise par le régulateur du marché financier ouest africain, afin de rendre obligatoire le processus de notation financière pour tout émetteur d'obligation dans l'espace UEMOA ainsi que les garants et les sociétés cotées de la bourse. Ainsi, tout émetteur est contraint de jouer le jeu de la transparence financière et faire état de sa qualité de crédit, via une agence de notation financière indépendante et compétente en la matière, disposant de l'agrément du régulateur. L'agence de notation est agréée par le conseil régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financier de l'UEMOA. Cet agrément soumet l'agence à un cahier des charges permettant au régulateur de se rassurer sur le bon fonctionnement de l'agence.

Bloomfield Investment apporte une réponse concrète à l'inconsistance des marchés financiers. En effet, avant l'introduction de la notation financière sur les marchés financiers africains, les émetteurs étaient soumis à des conditions de crédit systématiquement très contraignantes du fait de l'asymétrie d'information et du risque qui en découle. Avec la notation financière, le marché s'ajuste en fonction de la qualité de crédit des émetteurs. Le premier ajustement du marché a été la suppression des mécanismes de garantie à 100% en première demande pour les

émetteurs notés en catégorie d'investissement (catégorie présentant un risque de défaut relativement faible).

Plusieurs clients de Bloomfield Investment notés en catégorie d'investissement ont ainsi vu les conditions de crédit leur étant octroyées, s'aménager considérablement avec l'amélioration progressive de leur qualité de crédit. Pour les émetteurs réguliers du marché financier, la notation financière fait partie intégrante de leur stratégie financière.

L'échelle de notation de l'agence de notation Bloomfield Investment est en monnaie locale. Elle reflète donc la qualité de crédit intrinsèque de la collectivité territoriale dans sa monnaie d'opération. L'échelle de notation se décline sur le long terme et sur le court terme. Deux grandes catégories sont considérées en fonction du risque de défaut. La catégorie d'investissement est une catégorie dont le risque de défaut va de « risque extrêmement faible » à « risque modéré ». La catégorie spéculative connaît un risque de défaut allant de « risque assez élevé » à une situation de « défaut avéré ».

L'échelle de notation Bloomfield Investment à long terme

| Notes de catégorie d'investissement | | Notes de catégorie spéculative | |
|-------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|--------------------|
| AAA | Risque extrêmement faible | BB+ | Risque assez élevé |
| AA+ | Risque très faible | BB- | |
| AA | | B+ | |
| AA- | | B | Risque élevé |
| A+ | Risque faible | B- | Défaut probable |
| A | | CCC | |
| A- | BBB+ | CC | |
| BBB+ | Risque modéré | C | |
| BBB | | D | Défaut avéré |
| BBB- | | | |

L'échelle de notation Bloomfield Investment à long terme

| Notes de catégorie d'investissement | | Notes de catégorie spéculative | |
|-------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|--------------------|
| A1+ | Risque extrêmement faible | B | Risque assez élevé |
| A1 | Risque très faible | | |
| A1- | Risque faible | | |
| A2 | Risque modéré | C | Défaut probable |
| A3 | | | |

La notation financière, une clé d'accès au marché financier pour les collectivités territoriales.

A chaque note est attribuée une perspective qui peut être positive, stable ou négative en fonction des tendances de la note à court et long terme. La notation financière étant un processus dynamique, les notes peuvent évoluer à tout moment pendant la période de validité d'un an.

Le processus de notation financière

Le processus de notation financière s'étale théoriquement sur une période de huit (8) semaines. Ce processus permet de mener des analyses relativement poussées sur des critères à la fois quantitatifs et qualitatifs. Les étapes nécessaires à la réalisation des travaux de l'agence se succèdent comme suit :

1. La demande de notation financière
2. La collecte des documents
3. Les analyses préalables
4. Les entretiens avec les personnes clés identifiées par l'agence de notation
5. Les compléments d'analyse et la finalisation d'une note de synthèse
6. Le rapport provisoire
7. Les ajustements et l'évaluation des sous-paramètres
8. Le comité de notation
9. La transmission de la note définitive
10. Le suivi de la note

La demande de notation financière : L'agence de notation financière officialise le début de ses travaux à partir de la signature d'un contrat. Ce contrat indique les engagements de l'agence de notation et ceux de la collectivité territoriale dans le cadre de la notation financière.

La collecte des documents : Une fois le contrat signé par les deux parties, un questionnaire d'approche est envoyé à la collectivité territoriale afin de recueillir les éléments nécessaires aux premières analyses. Ainsi, les comptes

administratifs, les comptes de gestion, les éléments constitutifs du cadre institutionnel et juridique, les procès verbaux des conseils municipaux ainsi que plusieurs autres éléments documentaires sont systématiquement demandés à la collectivité territoriale. En fonction des cas, des documents complémentaires spécifiques peuvent être demandés par Bloomfield Investment (circulaires, décisions, validation de certaines décisions par la tutelle...).

Les analyses préalables : La réception des éléments d'information faisant suite à la collecte d'information permet aux analystes de mener les premières analyses quantitatives et qualitatives. Ces analyses suivent la méthodologie de notation financière et doivent être confrontées lors des entretiens menés par les analystes auprès des personnes clés de la collectivité territoriale et de l'administration générale..

Les entretiens avec les personnes clés identifiées par l'agence de notation : Les entretiens permettent aux analystes de parfaire leur compréhension des particularités de la collectivité territoriale. Les acteurs clés de la collectivité territoriale (Maire, Gouverneur, Directeurs financiers, Directeurs de département) sont rencontrés afin d'échanger sur des points particuliers. Les entretiens permettent aussi aux personnes clés de la collectivité territoriale de justifier des logiques comptables utilisées ou d'éclairer l'agence de notation sur les spécificités de la collectivité (statut juridique, liens avec les organes de tutelles). L'agence de notation financière rencontre systématiquement un représentant de la tutelle ainsi que le trésorier payeur (généralement, hiérarchiquement détachés de la collectivité territoriale). Cette phase est cruciale dans le processus de notation financière. En effet, elle permet à l'agence de notation financière d'avoir une vision terrain et d'y confronter les premières analyses.

La notation financière, une clé d'accès au marché financier pour les collectivités territoriales.

Les compléments d'analyse et la finalisation d'une note de synthèse : Les compléments d'analyses et des ajustements sont faits, sur la base des éléments additionnels d'information recueillis suite aux entretiens avec les personnes clés de l'administration générale et locale. Ces analyses complémentaires donnent lieu à l'élaboration d'une note de synthèse analytique renfermant l'ensemble des analyses faites, d'où sera extrait un rapport provisoire à destination de la collectivité territoriale.

Le rapport provisoire : Le rapport de notation financière provisoire est transmis à la collectivité territoriale, sans note, afin de s'assurer de la bonne compréhension par l'agence de notation financière du fonctionnement de la collectivité locale. Le second objectif de cette étape est de garantir la confidentialité des informations les plus sensibles. La collectivité territoriale peut demander un retrait de certaines informations du rapport si elles sont jugées confidentielles.

Les ajustements et l'évaluation des sous-paramètres : Une fois le rapport de notation financière provisoire validé, les analystes et le chef de mission procèdent à la notation des sous-paramètres regroupant l'ensemble des critères pris en compte par l'agence notation financière. Les analystes et le chef de mission se prononcent sur chacun des paramètres et proposent une note définitive qui sera transmise avec les justificatifs nécessaires au comité de notation financière.

Le comité de notation : Le comité de notation financière est parfaitement indépendant de l'entité notée et de l'équipe analytique. Il est composé d'experts de différents domaines et se tient pour statuer en dernière instance sur la note définitive attribuée à la collectivité territoriale.

Les analystes présentent le rapport et les différents éléments

justifiant la proposition de note faite. Le comité de notation décide donc, en dernière instance (en l'absence des analystes), de la note définitive attribuée. La note ainsi déterminée est irrévocable et assortie d'une période de validité d'un an.

La transmission de la note définitive : La note définitive arrêtée par le comité de notation est transmise à la collectivité territoriale avec le rapport définitif et une note synthétique d'une page reprenant les points les plus importants pris en considération par l'agence. Suite à cette transmission, la collectivité territoriale dispose de 72h pour décider d'une publication de la note au marché financier ou de garder la note confidentielle. La publication de la note se fait à travers les réseaux financiers de l'agence de notation, composés de bailleurs de fonds régionaux et internationaux, ainsi que dans la presse spécialisée. L'objectif de la diffusion de l'information est de faire connaître la qualité de crédit de la collectivité territoriale au plus grand nombre de bailleurs de fonds potentiels.

Le suivi de la note : Le processus de notation financière étant un processus dynamique, une phase de suivi est nécessaire afin de rendre la note dynamique (la note et les perspectives peuvent à tout moment être dégradées ou rehaussées). Ainsi, un certain nombre d'informations sont demandées à la collectivité territoriale, de façon régulière, afin de permettre à l'agence de notation d'avoir une visibilité suffisante sur la qualité de crédit et son évolution au cours de la période de validité. L'ensemble du processus est repris après la période de validité de la note.

La notation financière, une clé d'accès au marché financier pour les collectivités territoriales.

Le cas de la ville de Dakar, un cas d'école pour les collectivités territoriales

La ville de Dakar a procédé en 2013 à sa première notation financière par Bloomfield Investment. Le processus de notation financière est pour elle un préalable dans la stratégie de diversification de ses sources de financement. En 2013, la ville de Dakar est notée BBB+ à long terme avec des perspectives positives et A3 à court terme avec des perspectives aussi positives.

La réévaluation de la note par Bloomfield Investment en 2014 réaffirme les notes attribuées en 2013 avec des perspectives stables. Ainsi, la ville de Dakar détentrice d'une note d'investissement, se prépare en 2014 à entrer sur le marché financier régional avec une première émission obligataire de 20 milliards FCFA. L'entrée d'une collectivité territoriale va être une première émission historique pour le marché financier régional. Suite à la notation financière de la ville de Dakar, la commune du Plateau en Côte d'Ivoire, s'inscrit dans le processus en 2014 et bénéficie d'une note à long terme de BBB- (perspectives stables) et d'une note à court terme de A2 assortie de perspectives stables. Plusieurs autres collectivités territoriales sont inscrites avec Bloomfield Investment dans ce processus de transparence financière vis-à-vis du marché. La réduction de l'asymétrie de l'information entre elles et le marché financier leur permettra de recourir régulièrement aux ressources externes pour le financement du développement local.

CÔTE D'IVOIRE,

Fiche de Notation Financière

Juillet 2014

| Catégorie De valeurs | Échelle de notation | Monnaie | Note actu | Note Prec | Perspective |
|----------------------|---------------------|---------|-----------|-----------|-------------|
| Long Terme | Régionale | CFA | BBB- | N/A | Stable |
| Court Terme | Régionale | CFA | A2 | N/A | Stable |

Informations de base

| En millions FCFA | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Recettes de fonctionnement | 4 998 | 4 878 | 3 829 | 2 963 | 5 994 | 7 372 |
| Dépenses | 3 791 | 4 105 | 4 122 | 3 418 | 3 410 | 4 659 |
| dont fonctionnement | 2 986 | 3 227 | 3 300 | 2 973 | 2 992 | 3 310 |
| dont investissement | 805 | 878 | 822 | 445 | 418 | 1 350 |
| Résultat | 1 207 | 773 | -292 | -455 | 2 584 | 2 713 |

Présentation résumée de la Commune

La Commune du Plateau est le centre des affaires et de l'administration ivoirienne.

Elle a été érigée en commune de plein exercice par l'article 1er du Décret n°80-1184 du 18 octobre 1980 qui délimite les frontières de la collectivité territoriale.

La commune du Plateau est l'une des treize (13) communes composant le District d'Abidjan.

C'est une presqu'île de 2,5 km² qui fait la jonction entre les communes d'Adjamé, de Cocody, de Yopougon et de Treichville.

Justification de la notation

Sur le long terme : Facteurs de protection appropriés et considérés suffisants pour des investissements prudents. Cependant, il y a une variabilité considérable de risques au cours des cycles économiques.

Sur le court terme : La certitude de remboursement en temps opportun est bonne. Les facteurs de liquidité et les éléments

essentiels de la Commune sont sains. Quoique les besoins de financement en cours puissent accroître les exigences totales de financement, l'accès aux marchés des capitaux est bon. Les facteurs de risque sont minimes.

Facteur clés de performance

La notation est basée sur les facteurs positifs suivants :

- Une importance administrative et politique pour l'Etat de Côte d'Ivoire ainsi qu'un rayonnement économique fort ;
 - Un contrôle fort de la tutelle administrative et financière qui empêche tout risque de dérive dans la gestion financière de la commune ;
 - Une vision stratégique pour une attractivité socioéconomique d'envergure régionale ;
 - Une stratégie de financement pertinente pour la mise en oeuvre de la vision ;
 - Un équilibre financier assuré ;
 - Un fonds de réserve et une trésorerie lui assurant une sécurité financière ;
 - Une démographie peu contraignante ;
 - Un potentiel fiscal à développer par des services publics spécifiques dédiés à la forte population non résidente.
- Les principaux facteurs de la notation jugés négatifs sont les suivants :
- Non implication de la commune dans le recouvrement et la répartition de ses principales recettes ;
 - Des investissements limités à une quote-part des recettes de fonctionnement ;
 - une absence totale d'aides reçues de l'Etat ;
 - des dispositions réglementaires pouvant limiter, en pratique, l'accès à des sources alternatives de financement ;
 - Des taxes communales insuffisantes pour renforcer l'autonomie financière de la commune ;
 - Une forte population non résidente aux besoins à satisfaire.

SENEGAL, VILLE DE DAKAR

SENEGAL, VILLE DE DAKAR

Fiche de Notation Financière

Septembre 2014

| Catégorie De valeurs | Échelle de notation | Monnaie | Note actu | Note Prec | Perspective |
|----------------------|---------------------|---------|-----------|-----------|-------------|
| Long Terme | Régionale | CFA | BBB+ | BBB+ | Stable |
| Court Terme | Régionale | CFA | A3 | A3 | Stable |

Informations de base

| | 2012 | 2013 |
|----------------------------------|--------|--------|
| Recettes de fonctionnement* | 36 583 | 26 804 |
| Dont remboursement exceptionnel | 12 026 | - |
| Dépenses de fonctionnement | 25 199 | 26 192 |
| Épargne brute | 11 383 | 612 |
| Remboursement emprunt | 2 359 | 2 525 |
| Épargne nette | 9 024 | -1 913 |
| Recettes d'investissement (A) | 6 972 | 8 019 |
| Dépenses d'investissement (B) | 9 023 | 9 235 |
| Besoin en investissement (A)-(B) | -2 051 | -1 216 |
| Résultat de gestion | 6 974 | -3 129 |

*hors avance de trésorerie de 5 490 millions de francs CFA reçue en 2013

Présentation

La Ville de Dakar est la capitale économique, administrative et politique du Sénégal. Fondée en 1857, elle a été la capitale fédérale de l'Afrique Occidentale Française, entre 1902 et 1958.

Située à l'extrême ouest du continent africain, avec une grande ouverture sur l'océan Atlantique, la Ville dispose d'un port, d'une gare ferroviaire et d'un aéroport.

Elle fait partie de la région de Dakar (avec les communes de Guédiawaye, Pikine et Rufisque) et du département de Dakar. Elle est subdivisée en quatre (4) grands arrondissements et dix neuf (19) communes.

La Ville de Dakar centralise l'ensemble des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires du pays.

Le Maire, réélu, est Khalifa Ababacar SALL.

Justification de la notation et des perspectives

Sur le long terme : Facteurs de protection appropriés et

considérés suffisants pour des investissements prudents. Cependant, il y a une variabilité considérable de risques au cours des cycles économiques

Sur le court terme : La liquidité est satisfaisante et les autres facteurs de protection atténuent les éventuelles questions en ce qui concerne l'indice d'investissement. Cependant, les facteurs de risque sont plus grands et soumis à davantage de variations.

Facteur clés de performance

La notation est basée sur les facteurs positifs suivants :

- L'économie sénégalaise en accélération et un cadre sociopolitique stable .
- Une vision et une stratégie adossées à des études économiques et sociales afin de mieux orienter la politique de développement .
- Une organisation relativement réactive capable de s'adapter aux transitions réglementaires difficiles .
- Des recettes de fonctionnement en progression et qui reposent sur une base solide .
- Une capacité à maîtriser ses dépenses de fonctionnement
- Une flexibilité financière qui peut combler l'insuffisance de recettes de fonctionnement .
- Un niveau d'endettement encore acceptable, au regard du niveau des recettes de fonctionnement actuelles.

Les principaux facteurs de la notation jugés négatifs sont les suivants

- Un cadre réglementaire inadapté aux contraintes financières de plusieurs communes (anciennes communes d'arrondissement) .
- Une grande dépendance aux impôts locaux nécessitant une diversification des ressources, à entamer .
- Un potentiel fiscal qui reste encore à évaluer .
- Une incertitude de l'impact sur les finances de la Ville de la mise en oeuvre de l'Acte III de la Décentralisation.
- Un nouveau cadre réglementaire en vigueur avec dispositif transitoire insuffisant.

1. Le contexte : La viabilité, la durabilité et, finalement, la solvabilité des municipalités se fondent sur plusieurs facteurs internes et externes, dont certains échappent au contrôle des municipalités. A tout moment donné ces facteurs entrent en jeu et peuvent avoir un effet profond sur le fonctionnement futur et les priorités en matière de fourniture de services dans les collectivités locales.

Compte tenu de l'accent mis sur les collectivités locales dans une perspective nationale en raison de leur proximité avec les communautés, il est important que les collectivités locales demeurent viables et continuent à créer un environnement propice pour le développement économique local et la préservation et la création de l'emploi, en appuyant par conséquent l'économie nationale.

En Afrique du Sud, la Constitution de 1996, est la loi suprême du pays et elle investit les collectivités locales du mandat pour :

- *fournir une gouvernance démocratique et responsable pour les communautés locales;*
- *assurer la fourniture de services aux communautés d'une manière durable;*
- *promouvoir le développement social et économique;*
- *promouvoir un environnement sécurisé et sain; et*
- *encourager l'implication des communautés et des organisations communautaires dans la gestion des questions relevant des collectivités locales.*

Un cadre législatif et réglementaire, approprié et formalisé, existe; et régit le fonctionnement et la performance des municipalités en Afrique du Sud. Il comprend et n'est pas limité, par exemple, à la loi sur la gestion des finances municipales, à la loi sur les systèmes municipaux, à la loi sur les structures municipales, et à leurs arrêtés d'application.

Cependant, la collectivité locale en Afrique du Sud est chargée, principalement aux termes de l'article 156 de la Constitution, par rapport à ses compétences, fonctions et autres aspects de la Constitution, relatifs aux finances et au fonctionnement des municipalités-; entre autres, de ce qui suit:

• **Article 215:** *“(1) Des budgets nationaux, provinciaux et municipaux et les processus budgétaires doivent promouvoir la transparence, la responsabilisation et la gestion financière efficace de l'économie, de la dette et du secteur public.”*

• **Article 229:** *“(1) Sous réserve des paragraphes (2), (3) et (4), une municipalité peut lever –*
(a) des impôts locaux sur les biens et des surtaxes sur les redevances pour les services fournis par ou au nom de la municipalité ; et
(b) si c'est autorisé par la législation nationale, d'autres impôts, prélèvements et taxes qui sont appropriés pour la collectivité locale ou à la catégorie de collectivités locales dont la municipalité relève, mais aucune municipalité ne peut lever de taxe sur le revenu, de taxe sur la valeur ajoutée, d'impôt général sur le chiffre d'affaires ou de droits de douane”.

Les lois susmentionnées et les arrêtés d'application donnent effet à ce qui précède, ce qui assure la viabilité et la durabilité des municipalités et partant de leur solvabilité. La question qui se pose alors et eu égard à ce qui précède est, est-ce que les municipalités sont alors considérées comme des monopoles, et pourquoi sont-elles incapables de générer des revenus suffisants pour subvenir à leurs besoins et pourquoi leurs structures des coûts sont de telle nature que dans nombre de cas elles ont une incidence négative sur leur fourniture de services aux populations, et leur solvabilité ?

2. LE DECOUPAGE ADMINISTRATIF MUNICIPAL ET SES DEFIS

Lors de l'avènement de la démocratie en 1994, l'Afrique du Sud avait 843 municipalités, qui sont réparties et gérées spatialement sur la base des vieux principes de l'apartheid. La Commission Sud-Africaine du Découpage Administratif Municipal a donc été mise en place en tant qu'autorité indépendante chargée de la détermination des frontières municipales et le statut de la Commission en tant qu'autorité indépendante est également protégé par l'article 3 de la loi sur les collectivités locales: la loi de 1998 sur le découpage municipal, et divers jugements directionnels par la Cour constitutionnelle.

La vision de la commission est la réalisation progressive des structures idéales des collectivités locales qui sont intégrées spatialement, solides institutionnellement, viables et tournées vers le développement fonctionnellement dans l'orientation; et le paysage municipal est mis en place sur la base du principe fondamental de municipalités «mur à mur», en Afrique du Sud.

Cependant, au fil du temps le découpage spatial des municipalités n'a pas atteint les résultats escomptés et l'intervention de la Commission de découpage et plusieurs ajustements ont été nécessaires au niveau des frontières et du découpage spatial des municipalités, ce qui a affecté le statut financier des municipalités ainsi que leurs priorités en matière de fourniture de services aux populations. Ceci, ajouté aux autres facteurs nationaux et internationaux, tels que le taux de change, la récession mondiale, etc ..., a conduit à une baisse de la notation financière et de la solvabilité de nombreuses municipalités en Afrique du Sud.

Il convient de faire ressortir que ce ne sont pas toutes les municipalités qui sont évaluées dans une perspective de solvabilité en raison de leur taille et du coût de la notation

mais ceci fait l'objet de suivi aux niveaux provincial et national et plusieurs indicateurs, notamment les résultats indépendants du Service du Contrôleur Général de la République ont fait allusion au fonctionnement global et à la performance des municipalités.

3. LES DEFIS RENCONTRES PAR LES MUNICIPALITES DANS LE TEMPS

Compte tenu de la configuration spatiale de l'apartheid en Afrique du Sud et de la quête pour sortir de la nature raciale de la société à travers une ré-configuration de l'aménagement du territoire, certains défis critiques persistent toujours et ont un impact négatif sur la fourniture des services et, finalement, la performance financière des municipalités, ce qui doit être abordé d'une manière holistique en vue de définir les fondamentaux et réaliser le changement nécessaire au niveau municipal.

Parmi les défis, on mentionnera, entre autres, les suivants:

3.1. Populations, systèmes et processus

- Le manque des compétences clés et de capacités pour attirer les compétences appropriées dans les domaines critiques;
- Les systèmes et processus non standardisés et les méthodologies et systèmes obsolètes qui sont incapables de répondre aux évolutions réglementaires et de législation;
- La rotation élevée du personnel (perte de la mémoire institutionnelle), des structures dupliquées et de type silo et des postes vacants dans des domaines critiques en raison, entre autres, du manque de financement;
- Le manque de compréhension des nouvelles réglementations et de l'environnement des politiques par les décideurs;
- L'absence d'économies d'échelle et les petites municipalités ne disposent pas des ressources financières ou de la masse critique pour mieux justifier et utiliser les outils de gestion des nouveaux systèmes; et la dépendance des pres-

tataires de services externes en raison de problèmes liés aux capacités internes; etc.

3.2. Les finances

- L'incapacité des communautés pauvres à payer les services de base, liée à un filet de protection insuffisant de la population indigente;
- La mauvaise collecte de revenus et le niveau élevé de dette impayée en raison d'une culture de non-paiement, des erreurs de facturation ou des contrôles et systèmes internes médiocres, un personnel peu performant et contingent et les comportements opportunistes de certains consommateurs;
- La dépendance des dotations et l'incapacité de lever des recettes propres comme prévu par la Constitution;
- Les données sur la facturation et la consommation imprécises et incomplètes;
- L'incapacité à maintenir un profil national des consommateurs et donc à évaluer leur solvabilité au niveau national;
- La gestion médiocre de documents;
- L'absence d'amélioration des revenus et la recherche de nouveaux flux ou des revenus alternatifs;
- Les systèmes inappropriés et l'ingérence dans les processus de la gestion de la chaîne d'approvisionnement.

3.3. La base économique

- Les questions de découpage et l'absence d'une base économique ou génératrice de revenus;
- Importants inter-subventionnements entre les secteurs et les consommateurs étalés spatialement;
- Elasticité des prix des tarifs municipaux et les conséquences involontaires de la hausse des tarifs au-delà de ce qui est abordable pour les consommateurs;
- La migration par rapport aux conséquences et l'impact que ceci a sur l'urbanisation et le développement formel

dans les villes métropolitaines et secondaires, etc.

3.4. La gouvernance et l'administration

- Les priorités politiques et les attentes des consommateurs par rapport aux principales priorités commerciales clés telles que la nature abordable, la durabilité et l'investissement dans le développement futur;
- L'absence ou les mauvaises mesures de reddition de comptes "en raison des dispositions mauvaises et inappropriées de performance / les indicateurs et les conséquences limitées pour la mauvaise performance;
- Les priorités politiques et de gestion multiples et divergentes et le manque de capacités et de ressources pour produire des résultats tangibles;
- La nature mauvaise du suivi, de l'évaluation et de la responsabilisation de ceux qui sont chargés de fournir des services aux communautés aux niveaux politique et de gestion; etc.
- Le changement/ remplacement régulier des cadres supérieurs chargés d'animer la gestion au niveau municipal.

Ces défis persistent et même dans ces conditions, et étant donné que le fisc national est sous pression, il est attendu que les municipalités mettent en place les fondamentaux, et elles sont appelées à faire plus avec moins de ressources. Il convient de noter que tous les facteurs ci-dessus sont liés entre eux et lorsqu'ils sont en combinaison, ils affectent et ont un impact sur la performance des municipalités; et si les municipalités sont appelées à se développer et à se prendre en charge, des interventions et des appuis externes sont nécessaires pour les catapulter au niveau suivant, autrement la disparition et la lenteur du développement et des progrès au niveau des collectivités locales sont inévitables.

4. LES RESULTATS DE L'AUDIT DU CONTROLEUR GENERAL – LE TEST DECISIF

Compte tenu des attentes et des défis susmentionnés des municipalités, et dont les résultats se manifestent presque toujours dans les avis des audits des municipalités, les résultats de l'évaluation et de l'audit conduits par le Contrôleur Général de l'Afrique du Sud révèlent une amélioration des résultats de l'audit (comme on le constate ci-dessous) des municipalités, mais il y a une indication claire que les municipalités sont loin de la situation idéale et en conséquence certains des résultats médiocres impactent sur la solvabilité des municipalités.



Eu égard à ces résultats d'audit, le Contrôleur Général a clairement indiqué qu'une meilleure gestion, des systèmes et des processus sont nécessaires pour améliorer fondamentalement les résultats des performances et de la fourniture des services des municipalités.

5. LE CYCLE DE LA FOURNITURE DE SERVICES PAR RAPPORT AUX PRIORITES DE TRESORERIE

Du point de vue financier, les raisons des défis financiers et les résultats de l'audit peuvent également être attribués, entre autres, à ce qui suit comme on le constate ci-dessous. Ce qui nous amène ensuite aux défis de la fourniture de services et de la marge brute d'autofinancement, qui nourrissent davantage les défis de liquidité et de solvabilité des municipalités.



Compte tenu de la mauvaise performance financière et de la fourniture de services des municipalités, le fisc national a au fil des années revu et continue de réexaminer ses dotations et allocations de fonds aux municipalités. Cela s'est traduit par le fait que les municipalités soient de plus en plus dépendantes du financement à partir des dotations. Les dotations et les subventions ont augmenté au fil du temps au-delà des hausses inflationnistes et des paramètres nationaux macroéconomiques de la trésorerie, et sont devenus une composante importante du mix des recettes des municipalités; et si elles sont retirées, cela conduira à un effondrement de plusieurs municipalités.



Ce qui précède devrait également être pris en compte dans le contexte des changements dans le régime de financement, particulièrement le financement accordé aux anciens «conseils noirs» et l'abolition des prélèvements des conseils chargés des services régionaux, Compte tenu des résultats de l'audit susmentionné et de

la dépendance du financement grâce aux dotations, il semble que l'accent ait été peu mis sur la notion de «rentabilité» des municipalités.

Un modèle complètement différent est donc nécessaire pour aider et développer les municipalités, et qui puisse appuyer les générations futures et leurs exigences en matière de fourniture de services de base à un niveau local.

6. L'OBJECTIF D'AMÉLIORATION DE LA SOLVABILITE DES MUNICIPALITES

L'objectif global en vue d'améliorer et de maintenir la solvabilité des municipalités, est le développement et la mise en œuvre de solutions pour des améliorations financières et en matière de fourniture de services à un niveau local, et pour la fourniture de systèmes et de solutions qui:

- offrent un modèle ré-configuré spatialement de fourniture de services intégrés avec la planification nécessaire (à court, moyen et long terme) et un cadre approprié de gouvernance;
- ont la capacité de développer des stratégies à long terme et des plans à court / moyen terme pour assurer la mise en œuvre progressive, la sous-traitance et les enseignements tirés tout au long du processus sans compromettre la fourniture de services de base;
- ont le potentiel de gérer des initiatives individuelles (même inter-reliées) qui pourraient faire partie d'un plan global et holistique;
- améliorent la viabilité financière et la fourniture de services dans les municipalités à travers le développement d'un modèle et d'un plan appropriés, mais dans un environnement municipal et un cadre réglementaire et de législation; et mettent en relief et intègrent les questions internes et externes et leur interrelation au lieu de transférer le fardeau aux communautés.

Un modèle intégré et holistique est nécessaire, et qui aborde au même moment la viabilité et la continuité, tout en étant conscient du fait qu'aucun modèle ne répond à tous les cas, et qu'une approche sensationnelle n'est pas souvent acceptable et viable dans les municipalités.



Étant donné que plusieurs municipalités ont en place des systèmes disparates [ressources humaines et financières, ingénierie, évaluation, etc.] qui ne sont pas dans de nombre de cas alignés et intégrés, alors qu'ils devraient l'être, et le fait que les municipalités devraient allouer et transférer de ressources pour la fourniture de services et la génération de revenus au lieu de les consacrer à l'administration interne; des systèmes et des solutions nouveaux et appropriés sont nécessaires.

Cependant, et même si s'est fait, cela l'est en interne, ces systèmes sont des investissements coûteux et importants et l'entretien régulier est nécessaire pour maintenir les systèmes à jour et assurer leur pertinence, et souvent, compte tenu de l'évolution des plateformes de l'information et des communications, cela peut être coûteux et ne peut pas être réalisé à l'interne.

Une fois encore, c'est dans un contexte de systèmes de meilleures pratiques et de planification de ressources d'entreprise (ERP) disponibles à l'extérieur et dans les mains du secteur privé. D'autre part, il convient de noter que les municipalités préfèrent avoir leurs propres systèmes au lieu de collaborer et de partager des systèmes et du personnel avec d'autres municipalités et / ou même le secteur privé.

Pourtant, étant donné que les municipalités et les prestataires de services rivalisent généralement pour les mêmes consommateurs finaux; le partage des systèmes, des informations et des données contribuerait dans une grande mesure à vérifier, à tester et à améliorer la crédibilité de leurs propres informations et bases de données. Cela pourrait alors renforcer et améliorer

la planification, la budgétisation, la gestion des politiques et des dotations des municipalités, mais semble ne pas se produire au niveau des collectivités locales pour diverses raisons, même si elles tiennent sur le plan économique.

Les défis et l'indépendance et parfois la naïveté à la fois du secteur privé et de celui public rendent impossible de telles alliances et collaboration, et qui sont en outre contestés par les processus d'approvisionnement «viciés» dans le secteur public.. Si de tels systèmes et collaboration existent alors le «partage» d'informations des secteurs public et privé contribuera à l'amélioration des informations sur les consommateurs, la solvabilité et le profilage des consommateurs, qui sont en fin de compte les consommateurs des biens et services des secteurs privé et public, et pourtant leur capacité et disponibilité à payer diffèrent sensiblement dans de nombreux cas entre les biens et services des secteurs privé et public.

Enfin, ces systèmes doivent avoir la capacité de gérer de grandes données; les finances, les systèmes d'informations spatiale et géographiques, l'économie, les ressources humaines, etc. qui influent tous sur la solvabilité, dans un système intégré unique mais plus important encore, au niveau national et au-delà des frontières municipales actuelles.

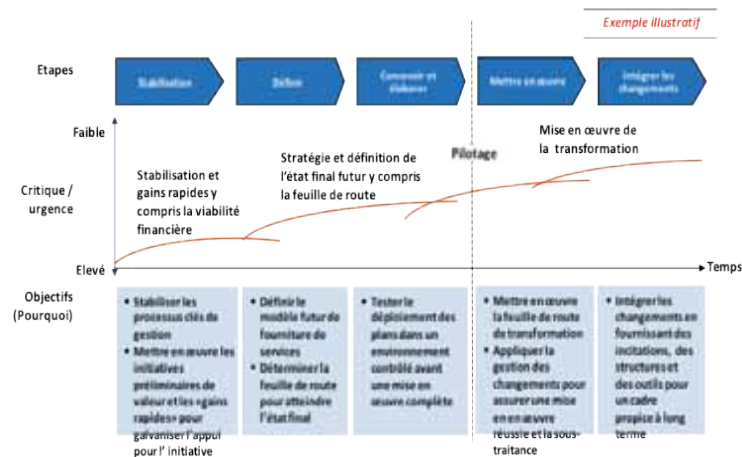
Ceci nous amène alors à nous demander pourquoi les municipalités n'utilisent pas ou ne collaborent pas avec ces organisations qui ont cette capacité, étant donné que le fisc national est sous tension et l'on ne peut pas s'attendre à ce que le pouvoir central continue à appuyer indéfiniment les municipalités à l'avenir. L'appui externe et/ ou les investissements ou la collaboration et le partage d'informations avec le secteur privé dans de tels cas est inévitable.

7. S'ENGAGER DANS LE VOYAGE DE LA TRANSFORMATION EN VUE DE REALISER LA VIABILITE ET UNE SOLVABILITE AMELIOREE

Compte tenu de la complexité et des défis au niveau des collectivités locales, une approche à plusieurs options et étapes est nécessaire pour assurer des «gains rapides» précoces et la sous-

traitance comme illustré ci-dessous et également pour comprendre la capacité des municipalités à mettre en œuvre une telle intervention. L'essentiel est de s'assurer qu'en fin de compte que les diverses initiatives et les résultats proposés soient intégrés dans les conventions de gestion de la performance et l'économie politique des municipalités.

Cela pourrait prendre plusieurs mois voire des années pour parvenir à une approche progressive et pragmatique, avec le renforcement des capacités internes appropriées et la gestion du changement doit être mise en place tout en abordant tous les aspects de la municipalité, comme illustré ci-dessous..



Alors que les fondamentaux susmentionnés, la fourniture de services et les priorités financières sont transformées, il faut revoir simultanément le modèle de fourniture de services à long terme, qui doit finalement incorporer une structure de gouvernance efficace, et les processus de suivi et d'évaluation, comme illustré ci-dessous.



La gestion de la gouvernance et de la performance facilite la gestion au jour le jour de toutes les opérations à tous les niveaux, en utilisant les bons KPI et en assurant la fermeture sur les actions, et en conséquence la mise en œuvre et l'amélioration de la viabilité et de la solvabilité des municipalités au fil du temps, même si ceci s'étalera sur plusieurs mandats.

Enfin, un moteur essentiel pour l'amélioration de la solvabilité des municipalités, comme cela a été utilisé dans les études de cas ci-dessous, est l'utilisation et l'incorporation de l'analyse des ratios, qui couvre l'ensemble des opérations des municipalités, et qui sont utilisés pour comparer et promouvoir la performance et des améliorations au fil du temps, quoi que ce soit des améliorations progressives.

Ces ratios devraient inclure, entre autres, ce qui suit:

- La gestion des liquidités.
- La gestion des débiteurs.
- La mise en œuvre des budgets.
- La gestion des passifs.

- La gestion des actifs.
- Les améliorations de l'efficacité.
- Les pertes de la répartition.
- La gestion des recettes; et
- La dépendance des dotations.

Une fois encore, le modelage devrait se faire sur la base d'une perspective à long terme et intégrée dans les conventions de gestion de la performance et le leadership politique, même si certains peuvent s'étendre au-delà de la durée du mandat des cadres supérieurs ou des hommes politiques.

8. LE TABLEAU DE BORD ET LES RAPPORTS DE GESTION

Eu égard à la complexité et à la demande pour les besoins de reporting interne et externe, il est impératif que les systèmes de collectivités locales mis en place soient en mesure de produire des tableaux de bord pertinents et opportuns et des rapports de gestion selon les besoins; les systèmes d'alerte précoce, en notant qu'une image vaut mille mots. En d'autres termes, toutes les données doivent être représentées spatialement. Ceci pourrait conduire éventuellement à une ré-spatialisation et un redécoupage des municipalités, mais à partir d'une plate-forme plus informée et plus scientifique.

Plus important encore, les systèmes et les solutions doivent:

- Fournir une version unique des données auxquelles les acteurs pertinents peuvent avoir accès – piloté par un système (élimination des changements/manipulation hors système).
- Identifier et exposer tôt les problèmes des processus d'entreprise - mesures correctives .
- Faciliter les décisions avec des éclaircissements pertinents des contextes .
- Passer d'un modèle réactif à un modèle proactif et aider avec des analyses prévisionnelles .
- Contribuer au développement de fiches de score et à l'évaluation des performances par rapport à des objectifs définis .
- Contribuer au développement de fiches de scores stratégiques et évaluer les progrès .
- Répondre aux exigences réglementaires en matière de

reporting, mais à partir d'une source unique, même si l'on a de multiples requêtes et conditions .

- Pouvoir être utilisés pour préparer l'analyse des scénarios et la planification pour le développement et les investissements futurs à un niveau local pour à la fois les secteurs privé et celui public; et Pouvoir être utilisés pour éclairer les politiques et l'allocation des ressources à d'autres sphères de gouvernement .

9. REALISER DES ROTATIONS FINANCIERES ET DE FOURNITURE DE SERVICES: QUELQUES ETUDES DE CAS

Nous présentons ci-après deux études de cas qui sont pertinentes pour illustrer les défis, la complexité des municipalités et le parcours de transformation des municipalités en Afrique du Sud et comment ces municipalités ont réalisé des succès et des rotations au fil du temps.

9.1. Premier exemple - La ville de Cape Town

La ville nouvellement créée, la Municipalité Métropolitaine de Cape Town (Ville de Cape Town), faisait face aux environs de 2003/ 2004 à de sérieux défis financiers et de fourniture de services, qui l'ont amenée à prendre des mesures drastiques pour arrêter le déclin et procéder à des transformations spectaculaires qui ont contribué, finalement, à améliorer sa viabilité financière et sa solvabilité.

Les mesures prises comprenaient entre autres l'adoption d'un plan simpliste et de haut niveau qui couvrait ce qui suit, même si ces stratégies avaient touché et transformé tous les aspects de la municipalité dans le temps.

- Un rééchelonnement de capitaux de 320m Rands, en accordant la priorité aux investissements générateurs de revenus;
- Des réductions de 200m Rands dans les dépenses de fonctionnement, avec un accent sur les non-essentiels;
- Une hausse de 394m Rands de recettes, à travers l'amélioration de la facturation et des collectes, ainsi que des nouvelles sources de recettes.
- Des recettes de 93m Rands, provenant de la vente de parcelles de terre non stratégiques;
- 100m Rands, provenant des fonctions d'agence accomplies au nom des pouvoirs provincial et central;
- La transformation et la restructuration institutionnelles;

- Le développement économique et la création d'emplois;
- La mise en œuvre des PAS et en tirer des avantages réalisables;
- L'institutionnalisation d'un cadre équitable et l'accélération de la fourniture des services; et Apporter la fourniture de services plus près des populations - déploiement des centres de services intégrés .

Quoi que ce ne soit pas tout ce qui est mentionné ci-dessus qui ait été réalisé, les processus qui ont été supervisés conjointement à un niveau supérieur politique et administratif ont abouti à une amélioration dans les résultats de l'audit et la marge brute d'autofinancement pour la ville de Cape Town. Cette incidence a été positive sur sa solvabilité et sa capacité à emprunter pour renforcer et améliorer la fourniture des services. Si de tels appui et systèmes que nous avons évoqués dans cette communication existaient en ce moment-là, les améliorations auraient été plus profondes et permanentes.

9.2. Deuxième exemple – La municipalité métropolitaine de la ville de Buffalo

D'autre part, la Municipalité Métropolitaine de la Ville de Buffalo (Municipalité de la Ville de Buffalo), a fait face à d'importants défis en ce qui concerne ses systèmes et processus de base et a même recueilli un avis négatif à l'issue d'un audit, et des efforts étaient donc nécessaires au début pour mettre en place les fondamentaux avant d'entreprendre un parcours transformationnel à long terme.

Finalement un processus décliné en deux phases a été nécessaire et se résume comme suit:

Phase 1

- D'importants conseils et contributions pour assurer que le budget final approuvé pour l'exercice 2011/12 soit crédible;
- Des rapports mensuels au trésor public et au conseil; et correction des informations;
- Assistance en vue de résoudre les problèmes identifiés dans les conclusions du contrôleur général;
- Examen et respect de toutes les politiques budgétaires;
- Identifier des flux supplémentaires de recettes et les intégrer au budget;
- Stratégie d'amélioration des recettes et un plan de mise en

œuvre; et Plan financier qui servira de base de référence pour le budget/ 2012/13 IDP.

Phase 2

- Le nettoyage des biens, du matériel et des équipements, et rapprochement;
- L'amélioration de la gestion de la chaîne des approvisionnements;
- L'examen et la gestion des inventaires;
- La gestion et l'amélioration des recettes;
- L'élaboration d'un plan financier à long terme; et
- L'assistance pour la comptabilité générale et les activités journalières où des écarts de capacité existaient.

Une fois encore, quoi que tous les résultats obtenus n'aient pas été réalisés, l'intervention ci-dessus a permis d'améliorer la notation financière, la trésorerie dans les banques et l'expression d'un avis amélioré à l'issue d'audit, même si l'appui intégral n'était pas au rendez-vous à certains niveaux. Ici encore, plusieurs interventions ont été modélisées hors système et si celles-ci avaient été effectuées sur une plateforme unique et intégrée, la transformation et les améliorations auraient pu être plus permanentes et durables.

10. LES OBSERVATIONS DE LA CONCLUSION

En conclusion, entreprendre un parcours transformationnel et améliorer la viabilité et la solvabilité des municipalités est difficile mais possible comme on peut le constater à partir des deux études de cas ci-dessus. Cependant, pour rendre la transformation permanente et de longue durée, les facteurs critiques de réussite suivants sont à noter:

- Il doit y avoir une volonté de faire la différence et ceci doit constituer le but de tous les acteurs clés;
- Utiliser un appui externe qui a une maîtrise de ces processus, avoir sur place les meilleures pratiques et capacités - ces systèmes existent à l'extérieur;
- Il doit y avoir l'appui de tout le monde pour les processus et cela peut nécessiter des changements de politiques et dans le système d'allocation des ressources;
- Fournir des ressources et des capacités à court terme - rien de pire

que d'avoir un plan que l'on ne peut pas mettre en œuvre;

- Conduire avec tout le sérieux le processus et suivre régulièrement – particulièrement au niveau du leadership; et
- Etre décisif dans les mesures correctives même si certaines peuvent être désagréables. Dès que la solvabilité s'améliore, la confiance et les investissements s'améliorent également, et ainsi de suite on enregistre des améliorations au niveau de la création d'emplois, du développement économique, on assiste en fin de compte à une meilleure qualité de vie pour les citoyens.

Enfin, étant donné la complexité des prescriptions législatives et le manque de capacité des municipalités, il est impératif que l'aide extérieure soit fournie pour mettre en place les systèmes et les processus de base dans toutes les municipalités, et que les municipalités se concentrent sur leurs mandats constitutionnels fondamentaux.

Idéalement, ces systèmes et processus d'appui devraient être fournis et gérés au niveau central, et inclure plusieurs municipalités en même temps, ce qui garantit que tous les flux et sources potentiels de recettes soient identifiés et il y a une tendance à la planification de «moins de frontières» en vue d'optimiser le développement économique, la génération de revenus et les économies d'échelle et réaliser en conséquence des efficacités et des réductions de coût.

Préparé par:

Aneel Radhakrishna

Président Directeur Général

Akhile Management and Consulting (Pty) Ltd

Afrique du Sud

Adresse électronique: aneel@akhile.co.za

Les articles des directeurs financiers

La tendance en matière de génération de recette-Ouganda.

Présenté par M. NELSON Koro; Correspondant Pays de CGLU Afrique, OUGANDA.

Contexte : L'Ouganda a adopté en 1992 une politique de décentralisation, selon laquelle le pouvoir central a transféré des fonctions et des compétences aux collectivités locales en vue d'assurer la bonne gouvernance et la participation démocratique à la prise de décisions relatives à certaines stratégies de réduction de la pauvreté et d'améliorer la fourniture des services aux populations dans les villages.

La planification et la budgétisation des recettes constituent l'une des fonctions essentielles transférées aux collectivités locales pour identifier de nouvelles sources de recettes locales, recenser et évaluer les contribuables, recouvrer toutes les recettes évaluées, budgétiser la collecte estimée pour la fourniture de services et en rendre compte au pouvoir central.

Les principales sources des recettes collectées par les collectivités locales;

1. Impôts fonciers /taxes locales sur le foncier
2. Droits de marchés ,
3. Frais de stationnement (Taxis, autobus, camions et voitures),
4. Redevances fondées sur le foncier (suppléments, frais de lotissement, frais d'arpentage),
5. Les licences de commerçants,
6. Les autorisations pour les opérations des entreprises (publicités, spectacles, services professionnels et de consultation, entreprises pharmaceutiques et de médicaments)
7. Les redevances,
8. Impôt sur les services locaux (LST) prélevé sur les emplois rémunérés,
9. La taxe locale sur les hôtels (LHT) payée par nuitée, par les clients des hôtels implantés sur le territoire des collecti-

vités locales,

10. Taxe locale sur les produits achetés ou exportés à partir des marchés locaux,
11. Frais d'immatriculation des entreprises, et d'enregistrement des actes de naissance, de décès et de mariage,
12. Les intérêts gagnés sur les dépôts de fonds,
13. Les impôts dégressifs (GT) qui ont été abandonnés et abrogés en 2007/2008.
14. Les dons

La tendance en matière de generation de recettes locales entre 2005/2006 à 2011/2012.

La Constitution de 1995 de la République de l'Ouganda, a créé aux termes de l'article 194 la Commission des finances locales, LGFC (Local Government Finance Commission). La Commission des finances locales conseille le Président par rapport aux dotations à chaque collectivité locale et tout ce qui concerne la répartition des ressources financières entre l'Etat et les collectivités locales, à partir des fonds consolidés, en consultation avec l'Autorité de la Planification Nationale; examine et recommande au Président le montant à allouer comme péréquation, les subventions conditionnelles et leur affectation à chaque collectivité locale; examine et recommande au Président les sources potentielles de revenus pour les collectivités locales, conseille les collectivités locales par rapport aux niveaux appropriés de prélèvement fiscal.

Selon les données disponibles à la Commission des finances locales pour les exercices allant de 2005/2006 à 2011/2012, la tendance de la performance des recettes locales consolidées dans toutes les collectivités locales ougandaises se présente comme ci-dessous en shillings ougandais (le taux de change de 1 \$ US pour 2.550 UG Shs)

La tendance en matière de génération de recette Ouganda.

Tableau montrant la performance des recettes locales consolidées (000' UG Shs).

| SOURCE | 2005/2006 | 2006/2007 | 2007/2008 | 2008/2009 | 2009/2010 | 2010/2011 | 2011/2012 |
|-------------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Impôt foncier | 26,716,387 | 37,817,156 | 28,486,603 | 24,935,686 | 45,597,944 | 31,557,087 | 29,289,945 |
| Frais des usagers | 23,095,924 | 20,945,588 | 64,854,246 | 33,153,423 | 39,923,598 | 21,975,206 | 20,931,123 |
| Redevances | 12,205,937 | 11,778,524 | 13,478,964 | 9,170,869 | 13,368,894 | 6,564,179 | 15,559,527 |
| Autres | 27,781,041 | 23,684,109 | 9,064,925 | 46,626,491 | 33,221,782 | 43,478,222 | 43,481,781 |
| GT | 10,865,871 | 4,429,273 | ----- | ----- | ----- | ----- | ----- |
| LHT | ----- | ----- | ----- | 984,867 | 1,495,594 | 928,320 | 1,163,667 |
| LST | ----- | ----- | ----- | 3,838,412 | 9,194,611 | 6,542,312 | 7,115,367 |
| TOTAL | 100,665,163 | 98,654,652 | 115,064,925 | 118,709,751 | 142,802,425 | 111,045,327 | 117,541,410 |

Source: Banque de données de la Commission des Finances Locales (LGFC).

Les potentiels de recettes locales tels qu'ils se présentent dans les prévisions/ budgets approuvés des collectivités locales pour l'exercice 2010/ 2011;

1. L'impôt foncier/ taxe locale foncière a un potentiel estimé à 106 milliards de Shillings ougandais pendant un exercice fiscal s'il est bien géré. Toutefois, la plupart des biens immobiliers de l'Etat et ceux de grande valeur des collectivités locales, tous les biens immobiliers occupés par les propriétaires, ainsi que les biens immobiliers appartenant aux institutions culturelles et religieuses sont exonérés du paiement de l'impôt foncier/ taxe locale foncière, aux termes de la loi de 2005 relative à la taxation des collectivités locales.

2. Les frais des usagers tels que les droits de marché, les frais de stationnement ont un potentiel pouvant générer 72 milliards de Shillings ougandais.

3. Les redevances payées par les entreprises ont un potentiel pouvant générer 36 milliards de Shillings ougandais.

4. La LHT et la LST ont un potentiel pouvant générer 12 milliards de Shillings ougandais, chacune générant 6 milliards de Shillings ougandais.

5. Alors que les autres sources de recettes locales génèrent des montants substantiels.

Les principaux défis de l'administration des recettes locales par les collectivités locales;

I. Des dispositions légales inefficaces.

La plupart des lois régissant l'administration des recettes locales ne sont pas favorables; la loi de 2005 sur la taxation des collectivités locales exonère la plupart des biens immobiliers, la loi de 2000 sur les redevances commerciales, fixe des taux bas de redevances commerciales pour s'aligner sur les capacités actuelles des entreprises, la loi sur les collectivités locales (Cap 243) ne prévoit pas une mobilisation effective pour la LST, la LHT et les autres,

ii. Des politiques défavorables pour le recouvrement des recettes locales; les déterminations des taux, l'évaluation de l'assiette fiscale à cause de l'absence de données pertinentes comme les états financiers, les détails de revenus et l'étendue des opérations,

iii. Des données insuffisantes sur la plupart des sources des recettes pour comparer la performance de toutes les collectivités locales,

iv. Toutes les collectivités locales ont des capacités limitées en dotation de personnel et de procédures administratives pour collecter plus de recettes locales,

v. Gestion médiocre des registres de recettes locales par à la fois les contribuables et les collectivités locales,

vi. Mauvaise fourniture de services par les collectivités locales en raison de l'insuffisance des financements, pour accélérer les activités économiques et encourager les contribuables à payer plus d'impôts,

vii. Des financements insuffisants pour les activités d'amélioration des recettes locales par les collectivités locales conformément aux Plans d'amélioration des recettes locales.

Les meilleures pratiques en matière de mobilisation de recettes locales;

Les meilleures pratiques définissent "les méthodes et les moyens visant à générer et à mobiliser des recettes locales en utilisant efficacement les ressources limitées disponibles d'une manière la moins rentable en vue de se conformer et de maximiser le recouvrement des recettes».

La tendance en matière de génération de recette Ouganda.

Ce qui suit a été constaté comme étant les «meilleures pratiques» en Ouganda;

1) La mise en place de bases de données sur les recettes locales à travers des systèmes novateurs et transparents d'identification, de recensement, d'évaluation, de collecte et d'enregistrement des recettes locales constitue une meilleure approche,

2) La privatisation du recouvrement des recettes locales par le biais de partenariat public-privé génère plus de revenus que la collecte assurée par les collectivités locales,

3) La mise en place de mesures incitatives pour le recouvrement des recettes locales augmente les performances grâce au travail acharné avec honnêteté et dévouement,

4) La sensibilisation fiscale à travers la sensibilisation et l'éducation encourage les contribuables actuels et potentiels à promouvoir et à augmenter le rendement des recettes locales,

5) La mise en place de groupe de travail pour la mobilisation des recettes locales en utilisant le Plan d'Amélioration des Recettes Locales augmente le recouvrement des recettes,

6) La bonne gestion des recettes locales collectées pour mieux fournir les services demandés aux populations locales augmente le recouvrement des recettes locales,

7) Les visites d'échanges des dirigeants des collectivités locales permettent de comparer et de copier les meilleures pratiques ailleurs en vue d'accroître le recouvrement des recettes locales,

8) Un suivi régulier des activités de gestion des recettes locales et l'évaluation rapide des performances aident les collectivités locales à se prémunir contre les failles dans les pratiques de gestion des recettes locales comme; les fuites, les faibles rendements, les mauvaises attitudes du personnel et des contribuables, les mauvais

enregistrements et la responsabilité,

9) La facilitation des méthodes de paiement des recettes locales à travers la diversification; les paiements bancaires directs, les transferts par les outils de la téléphonie mobile, la mise à disposition des contribuables de plusieurs comptes bancaires dans différentes banques en vue d'éviter les longues files d'attente.

Quelques interventions stratégiques pour accroître les recettes locales dans les collectivités locales;

1) La Commission des finances locales (LGFC) a mis en place en 2002 une coordination des politiques sur les initiatives de recettes locales; et ses principales missions sont de coordonner et d'appuyer l'élaboration de décisions et de politiques favorables par rapport aux taux d'évaluation des recettes locales, le renforcement des capacités des collectivités locales à générer et à gérer effectivement et efficacement des recettes locales durables,

2) La création d'un inventaire des meilleures pratiques en matière de mobilisation et de génération de recettes locales. L'inventaire fournit une ligne d'options et de procédures à prendre en compte pour améliorer la collecte et la gestion des recettes locales comme; la sensibilisation fiscale, l'externalisation/privatisation des recouvrements, l'informatisation de la base de données des contribuables, les visites d'échanges, et la collecte régulière de données pertinentes sur les recettes locales,

3) Le renforcement des partenariats publics-privés dans l'administration des recettes locales particulièrement les appels d'offres/ la gestion des contrats à des prix raisonnables de réserve, l'attribution aux plus offrants qui ont la capacité de gérer les contrats,

4) La fourniture de capitaux de départ pour entreprendre des activités d'augmentation des recettes

La tendance en matière de génération de recette Ouganda.

locales comme l'évaluation des biens, le recensement des entreprises, l'éducation et la sensibilisation sur les impôts, la cartographie des entreprises et la consolidation des bases de données dans des ordinateurs, la formation du personnel chargé de la gestion des recettes, la création d'infrastructures de génération de revenus comme les marchés dans le cadre des Projets d'Amélioration des Marchés et de l'Agriculture (MATIP), les terminus d'autobus, les abattoirs, les bonnes routes dans le cadre du projet ougandais d'Appui au Développement Municipal (USMID), du Fonds Routier Ougandais, des Services Consultatifs Agricoles Nationaux (NAAD), Appui de la Micro Finance aux petits entrepreneurs.

Cette tendance montre une mauvaise collecte des recettes locales par rapport aux potentiels déterminés à travers les prévisions budgétaires approuvées pour toutes les collectivités locales en Ouganda.

Les interventions stratégiques sont attendues en vue de surmonter les contraintes dans la collecte des recettes locales. Cependant, ceci est confronté à de rudes défis avec l'aggravation des situations de la pauvreté de la majorité des populations par rapport au nombre insignifiant d'entrepreneurs en mesure de payer de plus en plus des taxes locales.



Conclusion

TAXE LOCALE SUR LES HOTELS, UNE MANNE FINANCIERE POUR LES MUNICIPALITES/VILLES.

Présenté par M. Nelson KOROO, Correspondant Pays de CGLUA pour l'UGANDA.

La taxe locale sur les hôtels, LHT (Local Hotel Tax) est l'une des nouvelles taxes locales, introduite par la loi ougandaise de 2008 sur les collectivités locales (Amendements).

Le terme "Hôtel" désigne les hôtels, les gîtes, les pensions, les auberges dont les chambres sont louées par nuitée à des clients, après l'octroi d'une autorisation d'exploitation délivrée par les autorités de la collectivité locale.

Il s'agit d'une taxe prélevée par nuitée sur les chambres d'hôtel, et qui est payée par les occupants/ clients des chambres lors du règlement des factures de l'hôtel.

Tous les promoteurs hôteliers sont tenus aux termes de la loi de recouvrer la LHT auprès de leurs clients, soit sur une base quotidienne, soit lorsqu'ils règlent leurs factures à la fin de leur séjour aux taux appropriés, et de les reverser à la collectivité locale; ou le personnel technique de la direction financière de

la collectivité locale assure la collecte auprès des hôtels au moment le plus approprié, par semaine, par quinzaine ou par mois.

Les taux de paiement de la Taxe Locale sur les Hôtels fixés par la loi ougandaise de 2008 sur les collectivités locales (Amendements).

| NO | CATEGORIE DES HOTELS | TAUX DE LA LHT par chambre |
|----|---|--|
| 01 | Les hôtels de quatre ou cinq étoiles | 2 US \$ par chambre et par nuitée |
| 02 | Les hôtels de trois et deux étoiles et les autres hôtels qui facturent la nuitée par chambre à 50.000 UG Shs = (20 US \$) | 2.000 UG Shs = (0,8 US \$) par nuitée et par chambre |
| 03 | Les hôtels qui facturent la nuitée par chambre de 10.000 UG Shs (4 US \$) jusqu'à 49.000 UG Shs = (20 US \$) | 1.000 UG Shs = (0,4 US \$) par chambre et par nuitée |
| 04 | Les hôtels qui facturent moins de 10.000 UG Shs = (4,0 US \$) la nuitée et par chambre | 500 UG Shs = (0,2 US \$) par chambre et par nuitée |

Il a été noté qu'il existe un fort potentiel de cette source de recettes locales lorsqu'une ville a un nombre important d'hôtels qui attirent des clients toutes les nuits.

Projection de la LHT dans une Municipalité X qui a 50 hôtels dont la capacité est 450 chambres

| Nbre de CHAMBRES | TAUX USS | Nbre de JOURS D'OCCUPATION DANS UN MOIS (30) | LHT GENEREE DANS UN MOIS USS | LHT GENEREE DANS UNE ANNEE USS |
|------------------|----------|--|------------------------------|--------------------------------|
| 30 | 2 | 30 | 1.800 | 21.600 |
| 180 | 0.4 | 30 | 2.160 | 25.920 |
| 240 | 0.2 | 30 | 1.440 | 17.280 |
| 450 | | | 5.400 | 64.800 |

La tendance en matière de génération de recette Ouganda.

Cette source de recettes propres a un grand potentiel pour les villes et les municipalités qui ont plusieurs hôtels de deux, trois, quatre et cinq étoiles avec un grand nombre de clients tous les jours.

La plupart des municipalités en Ouganda ont des hôtels qui facturent moins de 4 \$ US la chambre et par nuitée. et paient en conséquence, une LHT de 0,4 US \$ par chambre et par nuitée.

Les défis du recouvrement de la LHT en Ouganda se présentent comme suit;

1. Il y a un risque élevé de prendre la LHT pour une surtaxe sur les hôteliers au lieu d'une taxe de consommation sur les clients,
2. Les hôteliers ne sont pas dignes de confiance dans la tenue de registres et le recouvrement de la LHT auprès des clients, ceci complique les suivis et les contrôles par les collectivités locales,
3. Certains clients refusent de payer la LHT parce qu'ils l'assimilent à une surtaxe qui leur est imposée par la direction de l'hôtel,
4. La plupart des directions des hôtels demandent aux autorités des villes/ municipales de détacher leur personnel auprès de leurs hôtels en vue de la collecte de la taxe,
5. La plupart des directions des hôtels collectent la LHT et ne délivrent pas de reçus à leurs clients, d'où les cas de détournement des recettes provenant de la LHT,
6. La plupart des villes / municipalités n'impriment pas de reçus de LHT à délivrer aux directions des hôtels pour les collectes et la facilitation de la reddition des comptes,
7. La LHT a été politisée par les clients qui paient, car elle décourage les clients de réserver dans les hôtels qui assurent rigoureusement son recouvrement,
8. Il a été constaté que le strict recouvrement de la LHT décourage les touristes et les autres clients saisonniers qui ne peuvent pas la budgétiser plus tôt,
9. Nombre d'organisations qui réservent des chambres d'hôtels pour leurs invités se sentent floués par les directions des hôtels parce que la LHT n'est pas reprise dans les tarifs des chambres d'hôtel,
10. Aucune loi ou procédure d'application ne sous-tend la LHT, d'où la recherche par les collectivités locales d'une compréhension mutuelle avec les propriétaires des hôtels et ainsi les arriérés ne peuvent pas être réclamés ou reversés.

Cependant, avec de bons arrêtés municipaux et un niveau élevé de respect de la part des hôteliers, la LHT est une taxe qui pourrait générer de substantielles recettes locales pour les collectivités locales dans le monde entier et il serait indiqué de l'essayer ou de l'améliorer.

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

1. Introduction

Selon la Constitution nationale (articles 7 et 8), le Mozambique est un Etat unitaire découpé administrativement en provinces, districts, postes administratifs, localités et établissements (povoações); et elle respecte le principe d'autonomie des municipalités (organes du pouvoir local). Le pays dispose de 11 provinces, y compris la capitale (Maputo), qui sont divisées en un total de 150 districts; ceux-ci sont divisés en un total de 405 postes administratifs; et ces derniers à leur tour en 1042 localités (www.mae.gov.mz, consulté le 11 octobre, 2014). Le nombre exact d'établissements n'est pas connu et le pouvoir central à travers le ministère chargé de l'administration publique conduit actuellement une enquête à cet effet. En outre, le Mozambique dispose de 53 municipalités qui sont des chefs-lieux de provinces, des centres urbains, des districts ou des postes administratifs.

L'administration publique mozambicaine est structurée selon les principes de la décentralisation et de la déconcentration (article 250 de la Constitution). Selon ces principes, la Constitution de la République du Mozambique a créé les soi-disant **organes locaux de l'Etat** (article 262), constitués des provinces, des districts, des postes administratifs, des localités et des établissements et **les organes du pouvoir local** constitués des municipalités (article 272).

Les provinces sont dirigées par des gouverneurs nommés par le Président du Mozambique et les districts sont dirigés par des administrateurs nommés par le ministre de l'Administration publique. Les postes administratifs sont dirigés par des chefs nommés également par le ministre de l'administration publique. Les chefs des localités et des établissements sont nommés par le gouverneur de leur province. Par contre, les maires sont élus au suffrage universel et les membres des assemblées locales le sont également.

En 1997, le Mozambique s'est engagé dans un processus de

municipalisation. La loi n° 2/97 du 18 février a mis en place le cadre juridique qui transforme les villes et les villages en des municipalités en organisant à partir de cette année, l'élection des maires et des membres de l'assemblée locale. Ainsi, il a été octroyé aux populations de ces parties du pays le pouvoir politique pour élire leurs dirigeants ou leurs autorités locales. En plus de ce pouvoir de gouverner leurs territoires, les municipalités ont été dotées également des responsabilités et des compétences pour fournir un certain nombre de services publics dans différents domaines et elles jouissent de l'autonomie administrative, financière et patrimoniale eu égard au fait qu'elles doivent planifier et budgétiser leurs activités, les approuver, et mobiliser des ressources locales. De cette période (1997), à ce jour, les municipalités ont tenu périodiquement des élections et le nombre de municipalités est passé de 33 à 53 en 2014.

D'autre part, en 2003 une nouvelle vague de restructuration de l'administration publique a eu lieu au sein du gouvernement, qui a établi de nouveaux principes et normes de l'organisation, des compétences et du fonctionnement des organes locaux de l'Etat aux niveaux des provinces, des districts, des postes administratifs et des localités. Conformément à la loi n° 8/2003 du 19 mai, bien que ces niveaux inférieurs de gouvernement soient investis aujourd'hui de profondes responsabilités en terme de capacité à planifier et à fournir des services publics, qu'ils assument la représentation du pouvoir central, raison pour laquelle leurs dirigeants sont désignés.

Les deux lois (loi n° 2/97 et loi n° 8/2003) institutionnalisent simultanément deux types de décentralisation dans le pays, à savoir: la décentralisation ou dévolution politique pour le cas de municipalisation et de décentralisation administrative ou de déconcentration pour le cas des organes locaux de l'Etat (provinces, districts et localités).

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

Dans la mesure où la plupart des éléments de la présente communication portent sur la dévolution, nous avons axé notre discussion sur les municipalités et non sur les provinces et les districts, parce que les municipalités jouissent de l'autonomie et des compétences fiscales. De cette façon, nous espérons contribuer au débat actuel au sein de Cités et Gouvernements locaux Unis d'Afrique sur l'approche que ses membres devraient adopter pour accroître les recettes propres, et en conséquence leur autonomie, à travers le renforcement des capacités de collecte et d'administration, de manière à satisfaire les demandes de services et infrastructures locaux.

Cette communication est divisée en quatre parties, à savoir: la présente introduction; (ii) l'affectation des dépenses et des recettes; (iii) les finances publiques municipales; et (iv) les remarques finales.

2. Affectation des dépenses et des recettes

Pour faciliter la compréhension de la dynamique du processus de décentralisation dans ce pays, nous commençons le plus simplement possible. Le Mozambique est un pays unitaire, divisé en onze (11) provinces, y compris la capitale (Maputo). Sa population totale est de 20,6 millions et son taux de croissance annuel est estimé à approximativement 2% (INE, 2007). Les provinces sont divisées en districts, ces derniers en des postes administratifs qui sont à leur tour subdivisés en des localités et finalement en des villages. Les provinces sont dirigées par des gouverneurs nommés par le président et les districts sont dirigés par des administrateurs nommés par le ministre de l'administration publique. Les localités sont gérées par des chefs, qui sont également nommés par le ministre de l'administration publique. Les chefs des localités et des établissements sont nommés par le gouverneur de leurs provinces respectives. Les chefs-lieux des provinces et des autres zones urbaines

du pays (villes et villages) constituent les cinquante-trois municipalités, qui s'intègrent dans les territoires des provinces et des districts ou à travers des limites avec les districts et les localités. Les municipalités sont dirigées par des présidents élus au suffrage universel pour des mandats de cinq ans.

Par conséquent, les provinces et les districts sont comme un prolongement du pouvoir central, ayant des compétences qui sont «déléguées» et constituent les soi-disant agences locales de l'Etat alors que les municipalités sont des autorités locales. Pour cette étude, nous appelons les provinces, les districts et les municipalités des collectivités locales, soumises à deux formes de décentralisation: la déconcentration et la dévolution.

La figure 1 illustre les deux formes de décentralisation en cours dans le pays, les deux étant déployées concomitamment. Les organes locaux de l'Etat (provinces et districts) assument une gamme étendue de responsabilités décentralisées allant des fonctions administratives générales, et couvrant les programmes de développement local, la planification et la budgétisation de biens publics spécifiques et la fourniture de services tels que l'approvisionnement en eau, les transports en commun, l'éducation de base, les soins de santé primaires, les loisirs, la culture et le tourisme, la réhabilitation des routes et des ponts, les cimetières publics, les abattoirs, les marchés et les foires, le reboisement, la plantation et l'entretien des arbres d'ombrage, la construction et l'entretien des rues dans les zones urbaines et des routes dans les zones rurales, la gestion des déchets solides, y compris les déchets toxiques et d'hôpitaux, l'assainissement public, l'éclairage des rues, le jardinage, les terrains de jeux et autres parcs publics, et les latrines publiques.

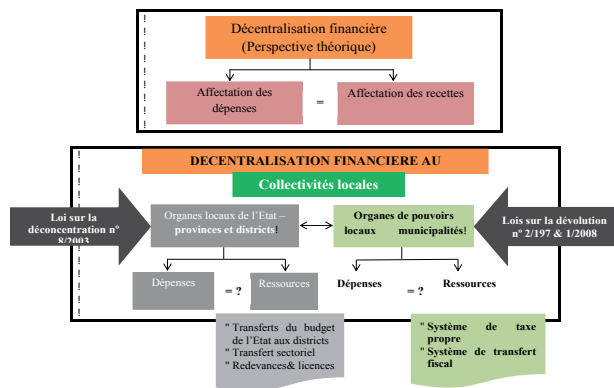
Les municipalités jouissent des mêmes responsabilités sur leurs territoires.

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

Comment assure-t-on le financement de ces responsabilités? Par rapport aux organes locaux de l'Etat, le financement des responsabilités provinciales et des districts est garanti par:

- transferts budgétaires à partir du budget central pour financer les dépenses courantes et d'investissement.
- Les recettes partagées provenant des redevances, des licences et de la facturation d'autres prestations par les autorités locales.
- Les dons.

Figure 1: Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique



Selon la loi (cf. la loi 2/197 du 18 février et la loi 1/2008 du 16 janvier) les allocations de dépenses aux municipalités couvrent: (i) le développement économique et social local; (ii) l'environnement, l'assainissement et la qualité de vie; (iii) la fourniture de l'eau et de l'électricité; (iv) les soins de santé primaires; (v) l'éducation de base; (vi) la culture, le sport et les loisirs; (vii) la police municipale; (viii) l'urbanisation, le logement et les travaux publics. La loi prévoit d'autres domaines de responsabilités partagées avec le pouvoir central dont la pratique exige l'établissement d'une convention de financement ou contrat de programme. Dans la pratique, les municipalités fournissent la plupart des

services économiques locaux typiques, tels que la fourniture des services d'eau aux populations, les routes, la gestion des déchets solides, et l'entretien des espaces verts, entre autres. Le pouvoir central adopte le gradualisme comme un principe de décentralisation, selon lequel un certain nombre de municipalités et de responsabilités peuvent être augmentées. En fait, de 1997 à 2014 le nombre de municipalités a augmenté de 33 à 53 et les municipalités suivantes ont convenu avec l'Etat du transfert des fonctions telles qu'elles sont indiquées (MAE, 2013): (i) la Ville de Maputo - éducation, santé, urbain le transport, le commerce et l'industrie; (ii) la Ville de Matola - transport urbain; (iii) la Ville de Xai-Xai - l'éducation, la culture, la santé et l'action des partenaires; (iv) de la Ville de Chibuto - éducation, culture, santé et action sociale); et (v) la Ville de Pemba - l'éducation et la santé. Récemment, le gouvernement, à travers le projet des villes et le changement climatique, a annoncé l'embauche d'une assistance technique pour appuyer le transfert des fonctions et responsabilités aux autorités locales.

Le système fiscal qui génère des revenus nationaux est présenté dans le tableau 1 qui montre que le système fiscal national est composé de deux sous-systèmes: le pouvoir central et le pouvoir local (municipal). Ainsi, les organes locaux de l'Etat ne disposent pas de système fiscal propre et c'est la raison pour laquelle les provinces et les districts n'ont pas d'autonomie dans le dispositif de la décentralisation fiscale.

Les municipalités disposent de leur propre régime fiscal tel que défini par la loi 1/2008 du 16 janvier (la loi de finances municipales) régissant le régime financier et patrimonial des municipalités. Les revenus propres des municipalités proviennent des taxes et redevances pour les services et licences. La détermination de l'assiette fiscale et le taux de taxe municipale relève de la responsabilité de l'Etat, ou à proprement parler, de la responsabilité du parlement. Les municipalités ont suffisamment de pouvoir pour collecter et gérer leurs recettes.

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

Tableau 1: Le régime fiscal national

| Type de Taxe | Pouvoir or compétence à: | | |
|---|------------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| | Détermine l'assiette fiscale | Déterminer le taux fiscal | Collecter et gérer les recettes |
| 1. Régime fiscal national | | | |
| Impôt sur le revenu (IRPS, IRPC) | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à travers l'admin. fisc. |
| Taxe sur la Valeur Ajoutée (IVA) | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à travers l'admin. fisc. |
| Taxe spécifique de consommation (ICE) | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à travers l'admin. fisc. |
| Droit de douance | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à travers l'admin. fisc. |
| Droit de timbre | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à travers l'admin. fisc. |
| Taxe sur la succession et les donations (doações e sucessões) | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à travers l'admin. fisc. |
| Taxe national de la reconstruction /Capitation (IRN) | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à travers l'admin. fisc. |
| Taxe sur les micro-entreprises /contribuables (ISPC) | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à travers l'admin. fisc. |
| Taxe spéciale pour les jeux | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à travers l'admin. fisc. |
| Redevances, licences et tarifs | Pouvoir central | Pouvoir central | PC à tous ses niveaux |
| 2. Régime fiscal municipal | | | |
| Impôt foncier (IPRA) | Pouvoir central | Pouvoir central | Municipalité |
| Taxe sur la transaction immobilières (SISA) | Pouvoir central | Pouvoir central | Municipalité |
| Capitation municipale (IPA) | Pouvoir central | Pouvoir central | Municipalité |
| Taxe sur les véhicules | Pouvoir central | Pouvoir central | Municipalité |
| Taxe professionnelle (type de redevance pour les entreprises) | Pouvoir central | Pouvoir central | Municipalité |
| Contribution pour les améliorations | Pouvoir central | Pouvoir Central | Municipalité |
| Redevances, licences et tarifs | Pouvoir central | Mun avec des limites | Municipalité |

Source: Elaboration personnelle sur la base de la loi n° 15/2002, du 26 mars et la n° 1/2008, du 16 janvier.

2. Les finances publiques municipales

Pour le suivi de ces responsabilités décentralisées, l'Etat a habilité les municipalités en les dotant des droits pour la collecte des taxes et de recettes non fiscales (comme indiqué dans le tableau 1). Elles font partie également du système de transfert fiscal et jouissent de la possibilité d'emprunter (cf. tableau 2).

Tableau 2: sources de recettes locales

| Recettes propres | Recettes fiscales | 1. Capitation (IPA) 2. Impôt foncier (IPRA) 3. Taxe sur les véhicules (IAV) 4. Impôt sur les transactions immobilières (SISA) 5. Taxe professionnelle(TAE) |
|-------------------------------|-------------------------------|--|
| | | Recettes non-fiscales (redevances et licences) |
| Transferts et autres recettes | Transferts | 8. Transferts inconditionnels (Fonds municipal de compensation, FCA et Fonds Local pour les initiatives d'investissement) 9. Fonds désignés ou réservés (fonds routier, fonds urbain de réduction de la pauvreté et les autres qui varient d'une municipalité à une autre) |
| | Autres sources de financement | 10. Les dons (ex. Fonds pour les programmes de développement municipal tels que P13, PROGOV, PADEM, PDM, CITIES ALLIANCE – villes sans bidonvilles). 11. Crédit étranger contracté par le pouvoir central pour financer les programmes de développement des collectivités locales (ex. PROMAPUTO, villes et changement climatique). |

Source: auteur

a) La collecte de recettes propres

Le régime de taxes municipales est la véritable expression de l'autonomie financière accordée par la loi. En fait, c'est grâce à un tel régime que les municipalités peuvent parvenir à l'autonomie. Il est attendu que les municipalités maximalisent leur autonomie financière en augmentant les recettes.

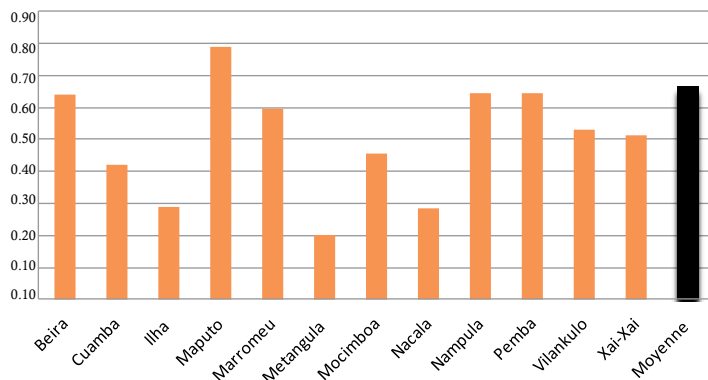
Les publications sur les finances municipales du Mozambique sont très rares et les rapports officiels sont dispersés et les chiffres ne sont pas suffisamment détaillés. Comme le montre le graphique 1, les municipalités sont loin de générer des ressources suffisantes pour couvrir leurs dépenses dans la mesure où le ratio recettes propres / dépenses de fonctionnement est d'environ 65% avec une variation de 20% à 78% (cf. le graphique 1). Les recettes fiscales représentent 16% du

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

total des recettes propres et 84% sont des recettes non fiscales (redevances et licences) (Nguenha et al, 2012: 208-210). Ceci traduit une déficience structurelle des collectivités locales, et révèle un problème de responsabilité financière lorsque les recettes provenant des impôts sont très faibles par rapport aux autres sources. Cette performance peut être expliquée par la forte décentralisation des responsabilités et le maintien d'un système d'impôts locaux limité et parfois avec une très faible base économique locale. L'on relève ici une cohérence avec les rapports de CGLU (GOLD I et II) que «l'autonomie est très limitée dans la plupart de l'Afrique ... et les collectivités locales ont peu ou pas de pouvoir pour introduire de nouvelles taxes, et décider de certains ou tous les taux d'imposition, de redevance, et de frais pour les utilisateurs "(CGLU, 2008; 2010).

Graphique 1: Ratio de recettes propres x dépenses de fonctionnement

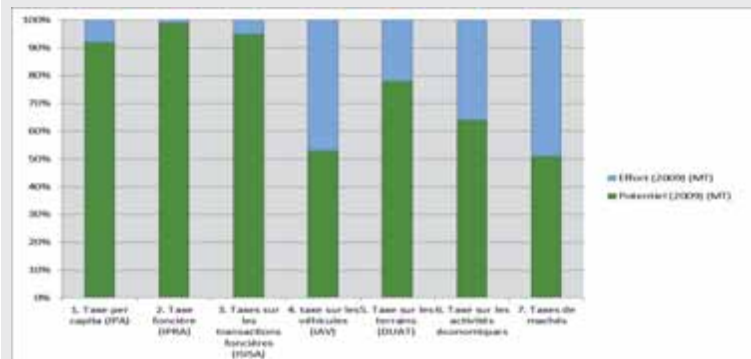
Durabilité: recettes propres x dépenses de fonctionnement (moyenne 2005-2009 par municipalité)



Source: Nguenha, et al (2012)

Deuxièmement, les municipalités mozambicaines n'explorent pas tout le potentiel financier existant (cf. graphique 2). Peu de municipalités collectent les recettes provenant de l'impôt foncier (IPRA) et la taxe sur les transactions immobilières (IASISA), la Ville de Maputo est pour l'instant la seule ville du Mozambique sur les 53 municipalités à avoir une base de données immobilière cohérente, et même dans ce cas, avec un très faible taux de couverture, approximativement 14% (Nguenha et al, 2014).

Graphique 2: Taxes et redevances collectées en pourcentage du potentiel



Source: Weimer, 2012

Une fois encore, le rapport de CGLU (2008) en évoquant les défis liés à l'imposition foncière précise que, quoi que :

«L'impôt foncier soit l'impôt le plus souvent recommandé et globalement utilisé dans la taxation des collectivités locales, son important potentiel de recettes demeure souvent latent avec uniquement 0,5 pour cent du PIB provenant de l'impôt foncier par rapport aux 2% dans les pays développés. C'est en partie parce que cet impôt est impopulaire et l'opposition des citoyens est forte. Par ailleurs, il est difficile et coûteux de l'administrer, d'autant plus que dans de nombreux pays en voie de développement sans registres de biens immobiliers bien définis, avec des zones informelles considérables, et avec capacités locales plus faibles pour les évaluations de valeur, l'application et la collecte.»

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

La capitation, la taxe sur les véhicules et la taxe professionnelle sont celles collectées dans presque toutes les municipalités, et 100% des municipalités assurent la collecte de la capitation. Weimer (2012, 2012: 385-389) dans son analyse de l'effort financier municipal a conclu que:

- L'effort fiscal en vue de collecter l'impôt foncier, la capitation, la taxe sur les transactions immobilières, les licences sur les terres (direitos de uso e aproveitamento da terra - DUAT) est limité et ceci s'explique en partie par le manque d'investissement de qualité, et la couverture pour l'enregistrement des biens immobiliers (cadastre ou base de données de biens immobiliers), et la capacité institutionnelle à gérer des questions fiscales et la gestion foncière;
- L'efficacité et l'efficience sont faibles et les municipalités manquent de la transparence dans la collecte et l'administration des revenus issus de l'impôt foncier, de la taxe sur les transactions immobilières et de DUAT et les autorités locales ont montré l'incapacité institutionnelle pour éviter la corruption et l'évasion fiscale.

b) Les transferts fiscaux

Le système des transferts fiscaux, comme indiqué dans le tableau 2 est basé sur les transferts inconditionnels et réservés, à savoir:

- Le Fonds municipal de compensation (FCA);
- Le Fonds municipal pour les initiatives d'investissement (FIIA);
- Le Fonds routier (FE);

- Le Fonds de la stratégie de réduction de la pauvreté urbaine (PERPU);
- Le Fonds ad-hoc pour l'investissement dans les projets des collectivités;
- La disposition ad-hoc de fonds pour remédier aux effets négatifs des investissements (exemple: le fonds de protection du littoral / environnement); et
- Les transferts extraordinaires lorsque des catastrophes naturelles affectant la capacité locale de fournir de bons services se produisent, comme les inondations.

Selon la loi, le FCA devrait être à 1,5% de la collecte des impôts nationaux pour financer les dépenses de fonctionnement des municipalités. Le FCA est réparti entre toutes les municipalités en appliquant une formule établie par la loi. Cette formule doit répondre aux deux éléments suivants: (a) Il est attribué au nombre d'habitants de la municipalité correspondante, une valeur pondérée de 75%; et (b) la valeur pondérée attribuée à la superficie, est 25%. Le FIIA est destiné à financer les investissements locaux et son calcul doit être indiqué chaque année dans le budget national. Cela signifie qu'il n'y a pas de formule spécifique pour ce transfert, défini au moins par la loi, mais les pratiques montrent qu'il est calculé sur la base des mêmes critères que le FCA. A la fois, le FCA et le FIIA tiennent compte du nombre d'habitants de la ville, en recherchant une certaine péréquation à travers le territoire, c'est-à-dire qu'il y a un souci de résoudre le problème du déséquilibre horizontal entre les municipalités.

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

Le PERPU a été introduit en 2010 pour appuyer les personnes vulnérables mais économiquement actives et qui n'ont aucun accès aux prêts bancaires ou autres crédits des institutions financières formelles. Ce segment de la population comprend (i) les jeunes; (ii) les femmes - chefs de ménage, y compris les veuves; (iii) d'une manière générale, tout entrepreneur; et (iv) les personnes handicapées jouissant de la capacité de travailler. Ce fonds profite uniquement aux municipalités de la catégorie de chefs-lieux de province. Il est attribué à chaque municipalité un montant fixe de 7 millions de meticaïs plus un montant variable selon (i) la zone ff de la ville, avec 10% en pondération; (ii) la taille de la population, 40%; (iii) l'incidence de la pauvreté urbaine, avec un poids de 40%; et (iv) la capacité de recouvrement des recettes, avec 10% en pondération.

Il faut noter que le FE et le PERPU ne sont pas énumérés explicitement dans la loi sur les finances municipales, les critères pour la détermination ou le calcul sont définis par les règlements ministériels. Cela rend le transfert imprévisible et les municipalités sont soumises à la discrétion du pouvoir central. En fait, le manque d'objectivité et de critères objectifs sur le calcul du transfert fiscal peuvent étendre le champ du pouvoir discrétionnaire de l'Etat dans l'affectation des ressources aux municipalités et entraver la prévisibilité nécessaire pour la planification par les municipalités elles-mêmes.

Une autre question, pratiquement moins explorée jusqu'ici, est la possibilité du gouvernement de partager

les sources de financement résultant des activités économiques dans les zones municipales, en tenant compte du fait que les municipalités sont les premiers responsables de la fourniture d'infrastructures locales et de la gestion locale du territoire. Ces préoccupations considèrent, par exemple, la discussion sur la façon que l'Etat pourrait partager avec les municipalités les revenus issus de l'exploitation des ports, des routes et des activités aéronautiques; l'utilisation des espaces publics et du sous-sol, les revenus des activités des entreprises de communication (par exemple les fibres), la taxe de séjour délibérément abrogée par la précédente législature, entre autres.

c) L'emprunt municipal

En plus des recettes propres et des transferts, les prêts sont autorisés dans la procédure extraordinaire et sont recherchés en vue de: (a) leur utilisation pour des investissements dans le secteurs sociaux, culturels et de la reproduction,; (b) le financement des dépenses extraordinaires nécessaires pour la réparation des dégâts qui se produisent lors des calamités publiques et (c) la satisfaction des besoins de financement des collectivités locales, en raison de l'équilibre financier pour l'exécution des contrats. Les municipalités peuvent contracter des prêts à court terme auprès des établissements nationaux de crédit en vue de résoudre les difficultés occasionnelles de trésorerie. Toutefois, le montant autorisé ne peut dépasser l'équivalent des trois douzièmes du montant inscrit pour la municipalité dans les transferts FCA. Les prêts doivent nécessairement être remboursés avant la fin de

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

l'exercice. La possibilité de contracter des prêts plurianuels est soumise à l'approbation du ministre des finances.

Même face aux difficultés de financement, peu de municipalités ont recours à ce mécanisme de financement. Des cas récents ont été signalés par les municipalités de Matola et Xai-Xai qui ont contracté des prêts bancaires pour financer le matériel et les machines d'entretien des routes (ex. Pelleteuses, pelles et camions-cylindre pour la collecte des déchets solides). Pour des raisons de nécessité, suite à la calamité causée par des pluies torrentielles qui se sont produites entre 2012 et 2013; la ville de Xai-Xai a contracté 12 millions de meticaïs en 2012 par crédit-bail et n'a réussi à payer que 25 % de la valeur et les 75 % restants étaient garantis par l'Etat, afin d'assurer le respect des obligations de la municipalité. La ville de Matola a contracté 10 millions de meticaïs et a achevé le remboursement avec ses recettes propres. La presse nationale a signalé en août 2014 que la ville de Nampula était sur le point d'obtenir un prêt bancaire de l'ordre de 65,7 millions de meticaïs pour l'achat de 40 autobus pour l'entreprise municipale de transports en commun à rembourser à un taux d'intérêt nominal de 14,75% en trois années (journal O Pais, édition du 14 août, 2014).

3. Remarques finales

En conclusion, le Mozambique est un État unitaire qui met en œuvre un «double» processus de décentralisation

où la dévolution et la déconcentration se produisent simultanément. La déconcentration est une stratégie visant à habilitier les districts dont les centres se transforment en municipalités dans un contexte fondé sur le principe de gradualisme. Le principe de gradualisme adopté pour la décentralisation est interprété comme un mécanisme pour accroître la dévolution en augmentant le nombre de municipalités et de leurs responsabilités. La déconcentration qui a gagné en substance à partir de 2003 avec la prise de la loi sur les organes locaux de l'Etat sert de "terrain" pour préparer des centres urbains (centres de district) qui évoluent pour devenir des municipalités. Le gouvernement est demeuré cohérent à cet égard, avec chaque mandat de gouvernance municipale, dix petits centres urbains (centres de district) ont été élevés au rang de nouvelles municipalités.

Par rapport à la dévolution, les municipalités jouissent d'un cadre juridique leur permettant de partager des fonctions et de bénéficier d'allocations de ressources.

D'une manière générale, le système fiscal est adéquat. Cependant le niveau de son exploitation par les municipalités est assez faible, ce qui remet en question l'efficacité de l'autonomie et la pérennité financière. Les municipalités exploitent, en moyenne, 24% du potentiel fiscal local, ce qui montre l'effort fiscal très faible contribuant à augmenter le coût d'opportunité de la réalisation d'investissements et de la fourniture des services de base aux citoyens. Le principal argument justifiant la faible capacité d'exploitation du potentiel fiscal est la faible

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

capacité technique et humaine pour développer des systèmes et d'autres formes créatives de collecte des recettes. Les recettes propres couvrent moins de 50 % des dépenses de fonctionnement, un chiffre beaucoup plus faible lorsqu'on prend en compte les autres dépenses de fonctionnement, comme l'entretien des routes, la gestion des déchets solides, l'entretien des marchés, les espaces verts, entre autres.

Les transferts fiscaux, à l'exception du fonds municipal de compensation, sont caractérisés par le fait de ne pas avoir des critères clairs et objectifs (formule) permettant de déterminer le montant de chaque type de transferts, ce qui augmente la discrétion du pouvoir central dans l'affectation des ressources et entrave la prévisibilité nécessaire pour la planification par les municipalités. Il faut en conséquence relever le défi de repenser un système plus adéquat de transferts fiscaux intergouvernementaux, en adoptant des formules spécifiques pour chaque type de transfert et en établissant un système global et détaillé dans la loi sur les finances municipales. La refonte du système de transfert fiscal intergouvernemental comprend la possibilité pour le pouvoir central d'envisager de partager les sources de fonds provenant des activités économiques conduites sur des territoires municipaux, comme les recettes issues de l'exploitation des ports, des routes et des activités aéronautiques; l'utilisation des espaces publics et du sous-sol, les revenus des activités des entreprises de communication (par

exemple les fibres), la taxe de séjour, entre autres, à cause du fait que le développement de ces activités nécessitent l'intervention municipale qui fournit des services (par exemple, l'entretien des routes).

Enfin, nous concluons que la décentralisation financière au Mozambique crée des opportunités pour les collectivités locales en vue de promouvoir le développement économique local et d'améliorer la qualité de vie des citoyens dans les limites de ce qui est possible dans un contexte où chaque pays en voie de développement fait face aux problèmes liés aux limites à la fois de la base économique locale et du système de transfert fiscal. Nous comprenons que la décentralisation est un processus et, en tant que tel, continue de faire vivre le rêve qu'un jour, le Mozambique sera doté d'une décentralisation financière durable, avec des collectivités locales de facto autonomes.

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

Bibliographie



Bahl, Roy (2000). Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice. The World Bank.

_ (1999). Descentralização Fiscal: Uma Perspectiva Mundial.

-- (2008). The Pillars of Fiscal Decentralization. Working Papers N° 2008/07. CAF, Caracas, Venezuela.

Bailey, S. J. (1999). Local Government Economics: Principles and Practice. Macmillan Press, Lda. London.

Bird, Richard (1992). Tax Policy & Economic Development. The Johns Hopkins University Press. London.

Boex, Jamie; Yilmaz, Serdar (2010). An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector. IDG Working Paper No. 2010-06

Boex, Jamie; Ilal, Abdul; Nguenha, Eduardo e Toneto Jr., Rudinei (2007). Relações Fiscais Intergovernamentais em Moçambique. Ministério da Planificação e Desenvolvimento. Moçambique, Maputo.

MacDowell, Maria Cristina (2004). A responsabilidade na Tributação: considerações conceituais e administrativas na busca de uma autonomia fiscal subnacional. Escola de Administração Fazendária Brasileira.

Ministério de Planificação e Desenvolvimento (2009). Relatório Balanço da Implementação do orçamento de Investimento de Iniciativa Local 2006 – 2008. MPD, Maputo.

Ministério da Administração Estatal (2013). Relatório Balanço do Fim do III Mandato de Autarcização (2009-2013). MAE, Maputo.

Musgrave, Richard A.; Musgrave, Peggy B. (1989). Public Finance in Theory and Practice, 5th ed. . McGraw-Hill Book Company, international edition.

Nguenha, Eduardo e Kulipossa, Fidelxa (2009). Des-

Vue d'ensemble de la décentralisation financière au Mozambique

centralização de Fundos nos Sectores de Estradas, Águas e Educação (construção acelerada de salas de aulas): estudo de caso nas províncias de Nampula e Gaza.

Nguenha, Eduardo; Raich, Uri.; Weimer, Bernhard (2012). “Finanças locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios Moçambicanos” In Weimer (2012). Descentralizar o Centralismo. IESE, Maputo Moçambique: Descentralizar o Centralismo

Shah, Anwar; Shah, Sana (s/d). The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments.

Weimer, Bernhard (2012). Decentralization in Mozambique: Trajectory, Outcomes, Challenges. A diagnostic survey for debate.

Weimer, B. (2012). “A base tributária das autarquias moçambicanas: características, potencial e economia política” In Weimer (2012). Descentralizar o Centralismo. IESE, Maputo Moçambique: Descentralizar o Centralismo

Directeur de Publication

Jean-Pierre
ELONG-MBASSI

Rédacteur En Chef

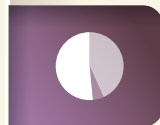
François Paul YATTA

Assistance—conseil

Youssef TANART
Lionel NZAMBA

Conception Et Impression

PUOMEN
212 522 01 02 03
www.puomen.com







United Cities and Local Governments of Africa

22, rue Essadyine, Hassan - Rabat. Morocco

Tél.: +212 537 260 062 / +212 537 260 063

Fax : 00 212 537 260 060

Email : secretariat@uclga.org