

L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne

Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya

Études rassemblées sous la direction de
Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS



THE WORLD BANK



L'économie politique
de la décentralisation
dans quatre pays
d'Afrique subsaharienne

Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya

Etudes rassemblées sous la direction de
Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS

Recherches

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, cette série présente des travaux de recherche initiés et pilotés par l'AFD. Ils témoignent du rôle important qu'entend jouer l'AFD dans les débats scientifiques et publics sur le développement.

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

Précédentes publications de la collection :

Le financement de l'enseignement supérieur en Méditerranée – Cas de l'Égypte, du Liban et de la Tunisie
Financing Higher Education in the Mediterranean Region – The Case of Egypt, Lebanon and Tunisia

Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement – Perceptions croisées et dynamique des réflexions

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication :

Dov ZERAH

Directeur de la rédaction :

Robert PECCOUD



Conception et réalisation : Ferrari / Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy / Coquelicot
Imprimé en France par : STIN

L'Afrique en développement

La version anglaise de cet ouvrage sera disponible dans le cadre de la série « L'Afrique en développement », créée conjointement par la Banque mondiale et l'AFD en 2009.

Cette série s'intéresse aux grands enjeux sociaux et économiques du développement en Afrique subsaharienne. Chaque numéro de cette collection dresse l'état des lieux d'une problématique et contribue à alimenter la réflexion sur l'élaboration des politiques locales, régionales et mondiales. Décideurs, chercheurs et étudiants y trouveront les résultats des travaux de recherche les plus récents, mettant en évidence les difficultés et les opportunités de développement du continent.

Cette collection est dirigée par l'Agence Française de Développement et la Banque mondiale. Les manuscrits sélectionnés émanent des travaux de recherche pluridisciplinaires et des activités de terrain des deux institutions. Ils sont choisis pour leur pertinence au regard de l'actualité du développement.

En travaillant ensemble sur cette collection, l'Agence Française de Développement et la Banque mondiale entendent renouveler les façons d'analyser et de comprendre le développement de l'Afrique subsaharienne.

Membres du comité consultatif :

Agence Française de Développement
Pierre Jacquet, chef économiste
Robert Peccoud, directeur de la Recherche

Banque mondiale
Jorge Arbache, économiste principal
Shantayanan Devarajan, chef économiste, Région Afrique

Ouvrages déjà parus dans la série L'Afrique en développement :

Infrastructures africaines. Une transformation impérative, sous la direction de Vivien FOSTER et Cecilia BRICENO-GARMENDIA, 2009.

Gender disparities in Africa's Labor Market, sous la direction de Jorge ARBACHE, Alexandre KOLEV et Ewa FILIPIAK, 2010.

Challenges for African Agriculture, sous la direction de Jean-Claude DEVÈZE, 2010

Contemporary Migration to South Africa. A Regional Development Issue, sous la direction de Aurelia SEGATTI et Loren B. LANDAU (à paraître, juillet 2011).

Sommaire

Introduction générale 9

Bernard DAFFLON, Réjane HUGOUNENQ et Thierry MADIÈS

Bibliographie	14
Remerciements	15

Chapitre 1 : Décentralisations institutionnelle et budgétaire : proposition d'une grille de lecture 19

Bernard DAFFLON

1.1. L'approche institutionnelle de la décentralisation	23
1.2. Le budget décentralisé	30
1.3. La répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement	34
1.4. Le partage des ressources financières	42
1.5. Les transferts financiers	49
1.6. Les données statistiques	52
1.7. En guise de conclusion	55
Bibliographie	57

Chapitre 2 : Les finances publiques locales des collectivités territoriales au Burkina Faso 59

Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS avec la collaboration d'Abraham KY

2.1. Histoire de la décentralisation au Burkina Faso : 1991-2009	61
2.2. Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration en 2009	66
2.2.1. La décentralisation	67
2.2.2. Les circonscriptions administratives	68
2.2.3. Structure politico-administrative de la commune	70
2.2.4. Problématiques institutionnelles	74
2.3. Le budget décentralisé	76
2.4. Le transfert des tâches	80
2.4.1. Les domaines des tâches transférées	80
2.4.2. La règle de la progressivité	85
2.4.3. Les problématiques de la dévolution	89

2.5. La fiscalité locale	90
2.5.1. Les catégories de recettes fiscales	92
2.5.2. La marge de manœuvre locale en matière de fiscalité	95
2.5.3. Le partage des impôts	100
2.5.4. Les problématiques	101
2.6. Les dotations et les subventions de l'État	102
2.6.1. Les aides financières de l'État aux CT (2009)	102
2.6.2. Les parts aux recettes	111
2.6.3. L'importance des aides financières de l'État (2009)	112
2.7. Les données statistiques des dépenses et des recettes	113
2.7.1. Les dépenses	114
2.7.2. Les recettes	115
2.7.3. Problématique des données statistiques	117
Bibliographie	119

Chapitre 3 : Le système de financement des collectivités locales au Sénégal 121

Guy GILBERT et Emmanuelle TAUGOURDEAU

3.1. Histoire de la décentralisation au Sénégal	123
3.2. Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration en 2009	126
3.2.1. Structure des collectivités décentralisées	126
3.2.2. Déconcentration et circonscriptions administratives	131
3.2.3. Tutelle et services de l'État central	132
3.2.4. Questions relatives aux institutions locales et au contrôle	136
3.3. Le budget décentralisé	136
3.4. Le transfert des tâches	140
3.4.1. Compétences définies par la loi	140
3.4.2. Compétences réellement exercées	145
3.4.3. Des compétences réellement exercées aux dépenses locales	147
3.4.4. Questions relatives à l'exercice des compétences transférées	151
3.5. La fiscalité locale	152
3.5.1. Les ressources des communes	156
3.5.2. Les ressources des communes d'arrondissement	159
3.5.3. Les ressources des communautés rurales	160
3.5.4. Marges de manœuvre des CL en matière de fiscalité locale : effets-base et effets-taux	160
3.5.5. Questions relatives à la fiscalité locale	162
3.6. Les dotations et les subventions de l'État	164
3.6.1. Le Fonds de dotation de la décentralisation	164
3.6.2. Le Fonds d'équipement des collectivités locales	168
3.6.3. Le budget consolidé d'investissement	170
3.6.4. Questions relatives aux transferts financiers de l'État aux CL	170

3.7. Équilibre budgétaire local et endettement	172
3.7.1. Équilibre budgétaire	172
3.7.2. Phénomène du « budget glissant »	173
3.7.3. Encadrement et limitation du recours à l'emprunt	174
3.7.4. Équilibre financier et trésorerie	175
3.7.5. Questions relatives à l'équilibre budgétaire et financier	176
3.8. Les données statistiques des dépenses et des recettes	177
3.8.1. Les dépenses des collectivités locales	177
3.8.2. Évolution et structure des recettes communales	179
3.8.3. Données sur les transferts et sur l'équilibre financier	181
Bibliographie	184

Chapitre 4 : Les finances publiques des collectivités territoriales au Ghana 185

Guy GILBERT, Réjane HUGOUNENQ et François VAILLANCOURT

4.1. Histoire de la décentralisation au Ghana : de l'indépendance à 2010	187
4.2. Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration en 2010	194
4.2.1. La décentralisation	194
4.2.2. Structure des institutions publiques territorialisées	199
4.2.3. Les régions	201
4.2.4. Les districts	202
4.2.5. Problèmes observés et questions relatives au cadre institutionnel	207
4.3. Le budget décentralisé	208
4.3.1. Le cadre législatif et réglementaire	208
4.3.2. Budgets et comptes des MMDA	210
4.3.3. Emprunts et dette des MMDA	213
4.3.4. Problèmes relatifs à l'autonomie financière, à l'équilibre des budgets et des comptes, aux arriérés et à l'endettement	214
4.4. Le transfert des tâches	216
4.4.1. Les tâches transférées	216
4.4.2. Problèmes relatifs aux compétences transférées aux MMDA	220
4.5. La fiscalité locale	221
4.5.1. Les ressources financières internes (IGF)	221
4.5.2. Questions relatives à la fiscalité locale et à l'autonomie fiscale des MMDA	226
4.6. Les dotations et subventions de l'État aux collectivités locales	228
4.6.1. Transferts indirects	228
4.6.2. Transferts financiers directs : DACF et DDF	229
4.6.3. Questions relatives aux transferts financiers de l'État aux MMDA	237
4.7. Les données statistiques de dépenses et recettes locales	240
Bibliographie	246

Chapitre 5 : Les finances locales des collectivités territoriales au Kenya 249

Réjane HUGOUNENQ, Yvon ROCABOY et François VAILLANCOURT

5.1. Histoire de la « centralisation » au Kenya, 1963-2010	251
5.2. Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration en 2009/2010	257
5.2.1. La décentralisation	258
5.2.2. Les circonscriptions administratives	259
5.2.3. Les circonscriptions électorales	261
5.2.4. La structure politico-administrative des <i>Local Authorities</i>	263
5.2.5. Problématiques institutionnelles	265
5.3. Le budget décentralisé	265
5.4. Le transfert des tâches	271
5.5. La fiscalité locale	276
5.5.1. Les catégories de recettes fiscales	276
5.5.2. Problématique fiscale	280
5.6. Les dotations et les subventions de l'État	280
5.6.1. Les aides financières de l'État aux communes	280
5.6.2. Les aides financières de l'État aux <i>Constituencies</i>	282
5.6.3. Questions relatives aux transferts	284
5.7. Les données statistiques des dépenses et des recettes	285
5.7.1. Les dépenses et recettes du gouvernement central	285
5.7.2. Les dépenses des collectivités locales	287
5.7.3. Les recettes des collectivités locales	291
5.7.4. Observations sur les données statistiques des dépenses et recettes locales	294
5.8. La décentralisation, la nouvelle Constitution de 2010 et les propositions de réforme du LGA : quelques observations	295
5.8.1. Le projet de réforme du <i>Local Government Act</i> (CAP 265)	296
5.8.2. La Constitution du Kenya (4 août 2010)	296
5.8.3. Observations	300
Bibliographie	302

Chapitre 6 : Les processus de décentralisation : comparaison et lecture transversale des enjeux 305

Thierry MADIÈS

6.1. La grille d'analyse : une « grammaire » permettant de faire des comparaisons transversales	307
6.2. Une décentralisation qui n'en est pas vraiment une : quelques traits communs au-delà des différences institutionnelles	309
6.3. Conclusions et leçons à tirer	315
6.4. En guise de résumé	317

Chapitre 7 :	
Commentaires et pistes opérationnelles	331
<hr/>	
7.1. Commentaires <i>Gérard CHAMBAS</i>	333
7.1.1. La méthode retenue	334
7.1.2. Les résultats obtenus	335
7.1.3. Les perspectives	337
7.2. Pistes opérationnelles <i>Frédéric AUDRAS</i>	338
Bibliographie	347
<hr/>	
Liste des tableaux et graphiques	349
<hr/>	
Liste des auteurs	353
<hr/>	
Liste des sigles et abréviations	354
<hr/>	

Introduction

Bernard DAFFLON, Réjane HUGOUNENQ, Thierry MADIÈS

Depuis deux décennies – en fait, à la suite de l'éclatement de l'ancien bloc communiste – les expériences de décentralisation et de fédéralisation se sont développées dans de très nombreux pays. Ce phénomène touche non seulement l'ancienne Europe de l'Est mais aussi l'Asie et l'Afrique. À chaque fois, ces initiatives soulèvent les mêmes questions : quelles compétences réelles attribuer aux niveaux décentralisés de gouvernement ? Quelles ressources propres concomitantes, quels transferts, quels dispositifs redistributifs préserver ou mettre en place ?

Les processus de décentralisation mis en œuvre dans les pays en développement (PED) depuis une vingtaine d'année participent à cette démarche. Ils ont modifié – et modifient encore – le paysage institutionnel de ces pays. Nombre de compétences autrefois aux mains de l'État central ou de leurs structures déconcentrées sont transférées aux niveaux décentralisés. En outre, même s'il s'agit d'une démarche plus récente mais qui tend à se généraliser, les collectivités locales émergent progressivement comme des acteurs du développement et se voient attribuer des responsabilités d'aménagement du territoire. Quelles que soient les raisons ayant présidé au processus de décentralisation, ces attributions de nouvelles tâches locales peuvent être massives, tout au moins dans les intentions. Cela soulève une deuxième série de questions : quelles sont les origines et les causes des mouvements allant vers davantage de décentralisation ? Les réalisations sur le terrain coïncident-elles avec les desseins décentralisateurs ? Comment l'écart entre les deux peut-il être expliqué ? L'organisation institutionnelle freine-t-elle la décentralisation ou bien, au contraire, l'organisation institutionnelle peut-elle être repensée et réformée pour appeler toujours davantage de décentralisation ?

En Afrique, la phase actuelle d'installation de la décentralisation débute dans les années 1990, avec l'élaboration de différents textes de loi marquant la volonté politique de décentralisation et visant à redessiner les contours institutionnels nécessaires^[1]. Mais dès la fin de cette décennie, la mise en œuvre se révèle problématique. Elle le reste aujourd'hui encore dans de nombreux pays (Martinez-Vazquez et Vaillancourt, 2011). La plupart d'entre eux vivent un décalage entre l'organisation institutionnelle de la décentralisation et le maintien d'une gestion centralisée des affaires publiques, y compris au niveau déconcentré. Ils butent en pratique sur les mécanismes budgétaires et financiers de la décentralisation dont ils découvrent les particularités et les exigences, souvent sans pouvoir se fier à un « maître d'apprentissage ». L'exercice effectif des compétences se heurte à la fois à l'imprécision des tâches décentralisées à accomplir et au flou des responsabilités des divers niveaux de gouvernements. S'y ajoutent le plus souvent la mauvaise répartition des moyens financiers, voire un manque pur et simple de moyens financiers.

C'est sur cette toile de fond que l'Agence Française de Développement (AFD) opère aujourd'hui dans les PED d'Afrique subsaharienne – sous la forme d'interventions directes auprès des collectivités locales, par des appuis aux budgets locaux ou par des financements de projets, ou sous la forme d'interventions indirectes, qui consistent alors à aider les gouvernements centraux par des lignes de crédits (ou par abondement de fonds de développement municipaux ou d'institutions financières spécialisées) destinées *in fine* à financer les collectivités locales, bénéficiaires ultimes. Les gouvernements centraux sont dès lors en charge de la répartition des transferts aux collectivités locales.

Afin de pouvoir resituer ses interventions dans l'environnement institutionnel des pays et, partant, de mieux en appréhender leur efficacité, l'AFD a lancé pour quatre pays africains une étude portant sur l'architecture globale du système de financement des collectivités locales. Cette étude a été engagée par le département de la Recherche de l'AFD en lien avec la division des Collectivités locales et du développement urbain, à l'initiative de Samuel Lefèvre. Ce dernier a également sélectionné les pays de référence,

[1] Cela ne signifie pas bien sûr que l'environnement politique antérieur à la législation récente relative à la décentralisation n'ait pas joué un rôle important. Mais notre démarche n'étant pas historique, nous nous sommes abstenus de remonter le temps. Le lecteur pourra se référer, par exemple à Bayard (2009) qui contient également une bibliographie abondante sur ce thème.

De même, dans la logique de la grille d'analyse développée au chapitre 2, on s'est intéressé à l'écart entre l'architecture institutionnelle de la décentralisation et la réalisation sur le terrain dans les Etats considérés. Mais on n'a pas examiné qui ou quelles instances sont à l'origine ou ont fortement influencé le *design* constitutionnel et légal de la décentralisation en amont. Cela vaut tant pour les facteurs sociopolitiques nationaux que pour les facteurs externes, notamment le rôle de la Banque mondiale, du FMI, des agences nationales étrangères apportant une aide financière au développement ou d'ONG. Une telle analyse historique dépasserait le cadre de cet ouvrage.

à savoir deux pays francophones d’Afrique de l’Ouest – le Burkina Faso et le Sénégal – et deux pays anglophones – un en Afrique de l’Ouest également, le Ghana, et l’autre en Afrique de l’Est, le Kenya. Précisons que ces quatre pays n’ont pas été choisis comme étant particulièrement représentatifs des PED d’Afrique subsaharienne, mais en raison des activités que l’AFD y déploie et ce, afin de valider la pertinence de la grille de lecture en tant que démarche méthodologique.

L’étude a été confiée au Département d’économie politique de l’université de Fribourg (Suisse) sous la responsabilité des professeurs Bernard Dafflon et Thierry Madiès (qui en ont assumé le pilotage) et de Réjane Hugounenq, membre du département de la Recherche de l’AFD. L’équipe de chercheurs était composée des professeurs Bernard Dafflon et Thierry Madiès (université de Fribourg), Guy Gilbert (École nationale supérieure de Cachan), Yvon Rocaboy (université de Rennes I), François Vaillancourt (université de Montréal) et Emmanuelle Taugourdeau (chargée de recherche au CNRS).

Le présent ouvrage rassemble les résultats des recherches entreprises en équipe. La démarche analytique a été organisée en quatre étapes : étude des textes de décentralisation des pays sélectionnés ; étude en économie institutionnelle de leur architecture de décentralisation ; étude en politique économique des structures de financement des collectivités territoriales (CT) décentralisées ; et vérification sur le terrain.

Dans le détail, chacune de ces étapes s’est organisée comme suit :

- (1) Il s’est d’abord agi de construire une grille de lecture de la décentralisation, afin de produire un format de comparaisons permettant une lecture transversale, pour les quatre pays sélectionnés, des thèmes reconnus comme pertinents pour tout projet de décentralisation (voir le chapitre 1 pour une présentation de la grille). En même temps, une fois validée sur le terrain, cette grille devrait servir de référence (*benchmark*) pour d’autres pays – pas seulement africains – dans lesquels l’AFD intervient.
- (2) L’étape dite « de pupitre » a permis d’étudier les contours institutionnels de la décentralisation dans chacun des quatre pays : ce sont eux en effet qui vont « donner le la ». L’analyse en économie institutionnelle des textes de loi sur l’organisation des collectivités locales, les compétences dévolues, les sources de financement et les formules de transfert montre la décentralisation telle que voulue idéalement – non pas au sens « optimal » du terme, mais selon les préférences et les choix exprimés par les autorités souveraines (pouvoir exécutif) et le pouvoir législatif de chaque pays.
- (3) L’étape suivante s’est déroulée sur le terrain, par équipe de deux, pour confronter le dessin institutionnel à la réalité. Des entrevues avec les représentants des ministères affectés par la décentralisation mais aussi avec des associations de

collectivités territoriales ont été organisées, suivies de visites de communes et d'entretiens avec des personnalités locales particulièrement au fait de l'histoire et des pratiques de décentralisation.

Les chapitres 2 à 5 restituent pour les quatre PED les constatations résultant de la confrontation entre l'idéal souhaité et les réalités du terrain telles que nous les avons appréhendées. Afin de renforcer la qualité comparative des chapitres consacrés aux cas nationaux, chaque texte rédigé pour un pays par l'équipe visiteuse a été soumis à la lecture critique et attentive d'une autre équipe.

- (4) La dernière étape – qui fait l'objet du chapitre 6 – tire les conclusions générales de la démarche analytique. Quels sont les points communs, les forces et les faiblesses que l'on retrouve dans l'expérience de décentralisation des quatre pays analysés ? Peut-on, à partir de ces contextes nationaux, dégager des leçons et formuler des propositions permettant de consolider, voire de renforcer la décentralisation ? Quels sont les risques institutionnels – ou financiers – encourus par des organismes externes, nationaux, internationaux ou organisations non gouvernementales (ONG), qui concourent à une démarche descendante (*top-down*) de décentralisation ? Comment contextualiser cette démarche pour faire en sorte que les acteurs locaux se l'approprient ?

Le chemin de la décentralisation se parcourt en trois grandes étapes. La première, en amont, consiste à identifier quelle est la décentralisation voulue et choisie par un PED. Il faut être clair, à ce stade, sur la démarche et la méthode suivies : il ne s'agit pas de fixer une norme théorique de décentralisation pour corseter le pays analysé dans la norme annoncée. Il est question ici de « votre » décentralisation – celle du PED analysé selon ses propres attentes. L'expertise répond à la question : dites-nous comment vous définissez « votre » décentralisation et comment cela se traduit dans les institutions. Nous analyserons si les actes de décentralisation posés sur le terrain s'inscrivent dans cette volonté annoncée.

La deuxième étape se déroule en aval : elle concerne la performance. La décentralisation vise à renforcer la gouvernance locale, à mieux servir les résidents locaux selon leurs préférences exprimées démocratiquement, à réduire les poches de pauvreté locales, mais aussi à inciter et dynamiser le développement local. Les objectifs peuvent être multiples. La difficulté est de cibler ceux qui ont été retenus, pas toujours explicitement, et de trouver les variables explicatives permettant de quantifier et d'apprécier, à défaut de mesurer, le chemin parcouru. On ne peut pas juger du progrès de la démocratie, de la lutte contre la pauvreté ou du développement local sans établir le lien de causalité entre les fonctions décentralisées, les variables explicatives et les résultats.

La troisième étape est celle des financements. Il ne suffit pas pour finaliser la décentralisation de distribuer des fonds ou des dotations budgétaires. Il faut encore que les ressources attribuées aient une base pérenne dans un système budgétaire assurant la soutenabilité à long terme des financements locaux et créant les conditions de responsabilité financière des élus locaux. De ce point de vue, la mise en place d'une logistique concrète du système budgétaire, fiscal, comptable et administratif est indispensable, aussi bien d'un point de vue technique que de celui de l'analyse économique qui permet de mesurer et d'évaluer les progrès, la performance et les effets de la décentralisation.

L'approche développée dans les chapitres de cet ouvrage est nouvelle. Le but de l'analyse n'est pas d'évaluer si le modèle de décentralisation adopté est juste ou non – il n'existe d'ailleurs pas de « modèle de décentralisation » qui servirait de référence puisque les causes sont multiples (Bird et Ebel, 2007) – Il est de prendre la mesure de la décentralisation telle qu'elle a été réalisée à ce jour, dans un contexte national particulier, et de la confronter à l'architecture institutionnelle annoncée. Les divergences qui résultent de l'observation et de l'analyse permettent alors au pays de décider les réformes appropriées. La méthode préconisée, détaillée dans le chapitre 2, établit clairement ce point : il n'y a pas transposition d'une analyse « occidentale » ou « européenne »^[2] à l'État africain. L'approche est clairement contextualisée à chaque pays. La grille de lecture servant de référence fournit une démarche analytique incluant des arguments qui ne sont pas qu'économiques et budgétaires, mais aussi sociopolitiques. Elle organise un questionnement par séquence qui vise à forcer la cohérence de réponses, et donc de la démarche décentralisatrice. La grille de lecture ne fournit pas de réponse, ni de modèle. Il appartient aux partenaires des négociations de décentralisation – les « stakeholders » – de s'approprier cette grille de lecture et d'en faire usage dans le contexte et les spécificités de leur propre démarche décentralisatrice.

[2] Au sens de l'application transposée à l'Afrique subsaharienne de la « Charte européenne de l'autonomie locale » (Conseil de l'Europe, 1986).

Bibliographie

BAYART J.-F. (2009), « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », *Pouvoirs*, « La démocratie en Afrique », 2009/2 n°19, Le Seuil Paris, pages 27 à 44.

BIRD, R.-M. et R.-D. EBEL (dir. pub.) (2007), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar Publishing et Banque mondiale, Cheltenham et Washington, DC.

CONSEIL DE L'EUROPE, (1986), *Charte européenne de l'autonomie locale et Rapport explicatif*, édition 1996, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

MARTINEZ-VAZQUEZ J. et F. VAILLANCOURT (dir. pub.), (2011), *Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Edward Elgar, Cheltenham, Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance.

Remerciements

Le présent ouvrage n'aurait pas vu le jour sans l'aide de nombreuses personnes rencontrées sur le terrain et qui ont facilité notre tâche. Au risque d'oublier un nom, nous aimerions ici exprimer notre gratitude à tous les intervenants. Réjane HUGOUNENQ, du département de la Recherche de l'AFD, fut la cheville ouvrière de ce projet. Elle n'a ménagé ni sa peine ni son dynamisme pour initier et co-piloter cette étude.

Au Burkina Faso, les personnes suivantes nous ont aidés dans nos recherches de terrain et ont partagé avec nous leur vision de la décentralisation *in situ* : Toussaint Abel COULIBALY, ministre délégué chargé des Collectivités territoriales, ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation ; Evariste MILLOGO, directeur de l'Appui aux collectivités territoriales à la direction générale du Budget ; Bénéfou TRAORE, inspecteur du trésor DAF au ministère de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation ; Blaise BADO, directeur général du Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales ; Patrice NIKIEMA, président du conseil régional du Centre ; Charles NIODOGO, secrétaire général de la région du Centre ; Somwaya Patrice SYAN, 2^e vice-président du conseil régional du Centre-Nord, Association des régions du Burkina Faso ; Hélène BOUDA, maire de Bakata pour l'Association des maires du Burkina Faso (AMBF) ; Passolègba Benjamin KAGAMBEGA, maire de Laye (AMBF) ; Nabié NIMAYÉ, maire de Koti (AMBF) ; El Hadj Dramane COMPORE, 2^e adjoint au maire ; Sébastien KIMA, secrétaire général ; Mme OUABA directrice des Affaires financières, commune de Ouagadougou ; Julien NONGUIERMA, maire ; Mme TIENDREBEOGO, secrétaire générale, commune rurale de Komsilga ; Raogo Antoine SAWADOGO, ancien ministre MAT et sécurité ; Peter HOCHET, Labo Citoyenneté ; Patrice TRANCHANT, directeur de l'AFD au Burkina Faso ; Christophe BARAT, chargé de mission, macroéconomie, eau et assainissement, AFD ; Olivia DABBOUS et David WILLECOME, AFD Paris ; Jean-Michel BRETTEL, conseiller technique AMBF ; Jean-Marc LECOQ, conseiller technique auprès de la direction générale des Impôts ; Frédéric RAYNOUARD, conseiller de la ville de Lyon auprès de Ouagadougou ; Bertrand RIFFIOD, conseiller technique MATD et Pierre Hassan SANON, attaché de coopération pour la gouvernance locale.

Nos interlocuteurs au Sénégal furent : Amadou Moctar GAYE, directeur de la division financière de la direction des Collectivités locales ; Mbaye TOURE, DAF de la ville de

Dakar ; Ibrahima NDIAGNE, directeur technique de la Communauté des agglomérations de Dakar (CADAK) ; Ibrahima SOKHO, préfet du département de Dakar ; El Hadji Malick GAKOU, président du conseil régional de Dakar ; Alain N'DOOR, Mamadou NDIONE et Moctar THIAM, Banque mondiale ; Cheif Macky SALLE, maire de Guediawaye ; Mamadou Moustapha DIOP, secrétaire général de la commune de Guediawaye ; Mamadou Oumar BOCOUM, receveur percepteur municipal de Dakar ; Khalifa Ababacar SALL, maire de Dakar ; Rahmatouca SOW, directrice de cabinet adjointe de la mairie de Dakar ; Joseph NDOUR, Boubacar TRAORE et Ahmadou Lamina KEBE, magistrats à la Cour des comptes ; Babakar FALL et Mamadou ALHOUSSEYNOU, Agence de la statistique ; Alione NDOYE, maire d'arrondissement du Plateau ; Kébir SOW, Cheifh T. SENE et Pierre COLY, Agence de développement municipal ; Abdou DIAO et Ariama CISSE, ministère de l'Enseignement, direction de l'Enseignement élémentaire ; Papa Oumar DIALLO, direction générale des Impôts ; Gorgui CISSE, président de la communauté rurale de Yenn ; Denis CASTAING, directeur de l'AFD au Sénégal ; Mathieu VASSEUR, Alexandra DIABY et Géraldine BARBE, chargés de mission AFD et François R. GIL, AFD Paris.

Au Ghana, nous avons pu compter sur l'appui de : SE Joseph YIELEH CHIREH, ministre des Collectivités locales, du développement régional et de l'environnement (MLGRDE) ; D.A. NYANKAMAWU, *Chief director* du MLGRDE ; Johnson M. ALIFO, *LG inspectorate* du MLGRDE ; Kwamena AHWOI, conseiller du président et professeur au *Ghana Institute of Management and Public Administration* ; Eva Esselba MENDS, chef du *Budget Development Unit* au ministère des Finances ; Yaw OKYERE-NYAKO, directeur, ERM-Bilateral au ministère des Finances et de la planification économique ; Emma Lilian BRUCE-LYLE, ministère de la Chefferie et de la culture ; Alhaji Ibrahim Mohammed SHERIF, président de la *National Association of Local Authorities of Ghana* (NALAG) ; SE Samuel OFOSU-AMPOFO, ministre de la région Est ; SE Baba JAMAL, *Deputy Regional Minister* de la région Est ; SE John Kwao SACKKEY, *Ga East Municipal Assembly* ; Kollan K. SEIDU, *Ga East Municipal Assembly* ; Mawuli V. HEWLETT, *GA East Municipal Assembly* ; SE Inush Abdulai B. FUSEINI, *Chairman Constitutional Legal and Parliamentary Affairs de Tamale Central Constituency* ; Lydia Esther NAA ADJELEY SACKKEY, directeur du budget de l'assemblée métropolitaine d'Accra ; Joshua Magnus NICOL, administrateur du *District Assembly Common Fund* (DACF) ; Dr Isaac F. MENSA-BONSU, *Director Plan Coordination de la National Development Planning Commission* (NDPC) ; Swanzy George WINFUL, *Ghana Audit Service* ; Volker MONIKES, GTZ ; Peter WEFERS, KfW ; Martin KNOLL, KfW ; Lars Moller LARSEN, Royal Danish Embassy ; Barbara MURRAY, CIDA ; Francis HURTUT, ambassadeur de France ; Christian JOLY, attaché de coopération à l'ambassade de France ; Bruno DEPRINCE, AFD Accra ; et Anne CHAPALAIN, AFD Paris. Les auteurs

remercient Augustine ATIAH pour la recherche, difficile, des documents statistiques et des informations chiffrées, ainsi que Samuel LEFÈVRE (chef de projet Ghana à l'AFD) pour ses commentaires, qui ont permis d'enrichir le texte initial du chapitre 5 consacré au Ghana.

Au Kenya, l'équipe de recherche a pu compter sur l'aide et les apports de : Bernard CALAS, IFRA ; Joséphine KANYI, *Ministry of Finance, Department of Economic Affairs* ; Leah ROTITCH, *Ministry of Education* ; Ruth KIIRU et David TAMBO, *Ministry of Local Government* ; Angeline HONGO, Simon LAPPER, *Ministry of Local Government, Kenya Local Government Reform Programme* ; Murimi MURAGE, *LATF Advisory Committee* ; Agnès ODHIAMBO, *CDF Board* ; John MUE, *Nairobi City Council* ; John KITILIT, Pamelah OSANO et Milicent YUGI, *Municipal Council of Nakuru* ; Jimmy WAITITU, *County Council of Kiambu* ; Hamisi MBOGA, *Association of Local Government Authorities of Kenya (ALGAK)* ; Emilie COINDET, Olivier DELEFOSSE, Anthea MANASSEH et Jean-Pierre MARCELLI, de l'AFD à Nairobi.

À toutes nos questions, les personnalités rencontrées ont essayé d'apporter des réponses, des voies de solutions, des suggestions d'amélioration ou encore de livrer leur point de vue. De nombreuses pistes de réflexion ont ainsi été tracées. Nos propres notes et analyses ont pu, en conséquence, être complétées, affinées et précisées dans la rédaction des chapitres qui suivent. Nous les en remercions vivement. Les analyses et conclusions de cet ouvrage restent évidemment de l'entière responsabilité des auteurs et, selon l'usage, ne représentent pas nécessairement le point de vue officiel de l'AFD et des institutions partenaires ou visitées. Nous osons croire que ces chapitres participeront à une meilleure compréhension des processus de décentralisation dans les PED africains visités et contribueront à cette magnifique démarche qui vise à développer mieux encore l'autonomie budgétaire des collectivités locales, la démocratie participative et la bonne gouvernance locale.

Chapitre 1

Décentralisations institutionnelle
et budgétaire : proposition
d'une grille de lecture

Décentralisations institutionnelle et budgétaire : proposition d'une grille de lecture

Bernard DAFFLON

La démarche proposée dans ce chapitre est l'application d'une méthode d'analyse procédant de l'économie politique institutionnelle, fondée sur de nombreuses années de pratique de la décentralisation (Dafflon, 2009, 2010 et 2011). Elle se décompose en deux étapes, institutionnelle et sur le terrain. Dans un premier temps, en examinant les objectifs et les moyens de mise en œuvre de la décentralisation tels que décrits dans les textes constitutifs d'un pays, cette démarche permet d'analyser la cohérence des instruments de décentralisation proposés par rapport aux buts énoncés. On mesure déjà, à ce stade, si la décentralisation se résume à des effets d'annonce ou s'il y a volonté, en particulier de la part des politiques et des administrations centrales, d'aboutir à une réelle dévolution des compétences et des ressources financières. Dans un deuxième temps, la méthode confronte l'architecture institutionnelle à la réalité du terrain. L'analyse de politique économique institutionnelle permet de « mesurer » – ou, à tout le moins, d'apprécier – le chemin parcouru. Elle met en évidence les acquis de la décentralisation, qu'il s'agit de consolider, les déficiences, auxquelles il faut remédier, et les déficits encore à surmonter.

Cette approche présente au moins deux avantages. Premièrement, elle ne se réfère pas à une norme théorique, mais elle est positive. La référence (*Benchmark*) n'est pas un état optimal de ce que devrait être la décentralisation selon les théories du fédéralisme financier – fût-il de seconde génération (Dafflon et Madiès, 2008) – mais le « *design* » institutionnel du pays analysé. En d'autres termes, le *Benchmark* n'est pas un modèle mais ce qu'un pays particulier s'est donné comme objectifs – sous réserve de la cohérence première entre objectifs et instruments dans le *design*. Le second avantage de la méthode est qu'elle fait l'impasse sur les données

quantitatives : elle est applicable même sans données quantitatives fiables sur les dépenses et les recettes décentralisées. En fait, l'absence ou les lacunes statistiques sont intégrées dans l'analyse comme signe d'un grave déficit – mais elles ne l'empêchent pas : le chercheur ne reste pas démuni si un ratio de décentralisation n'est pas calculable !

Cela étant, la méthode est contextualisée à chaque pays pris individuellement. Chacun des quatre chapitres nationaux qui suivent peut se lire de manière totalement indépendante des autres. Ainsi, la décentralisation d'un pays – le Burkina Faso par exemple – est analysée dans le seul chapitre qui lui est consacré (chapitre 3) et où l'on compare ce que le pays annonce vouloir être et ce qu'il pratique sur le terrain. Il n'est pas besoin, pour comprendre l'enjeu burkinabè de la décentralisation, de s'appuyer sur la lecture des trois autres études de cas. Rien n'empêcherait d'ailleurs de contextualiser cette approche à d'autres pays que les quatre choisis par l'AFD.

Dans le même temps cependant, le fait que les quatre études de cas se déclinent selon le même schéma offre une nouvelle ouverture, transversale. Cela permet de comparer entre eux les processus de décentralisation et de tirer parti de l'apprentissage par la pratique (*Learning by Doing*). C'est à ce stade de la démarche qu'intervient le choix de l'AFD, souhaitant un regard transversal sur quatre pays d'Afrique subsaharienne. La comparaison transversale est synthétisée dans les chapitres 6 et 7 de cet ouvrage.

Les quatre chapitres consacrés à la décentralisation des finances publiques au Burkina Faso, au Sénégal, au Ghana et au Kenya sont organisés sur la même grille de lecture, comprenant les séquences suivantes :

- (i) une approche historique résumée de la décentralisation dans le pays ;
- (ii) la description de l'organisation institutionnelle des collectivités territoriales (CT) décentralisées ;
- (iii) l'examen du budget décentralisé ;
- (iv) la répartition des tâches et des compétences entre niveaux de gouvernement, entre déconcentration, délégation et dévolution ;
- (v) la fiscalité locale propre ou déléguée, exclusive ou partagée ;
- (vi) l'étude du design et des formules de transferts financiers de l'État central vers les CT, dotations globales ou spécifiques, incitatives et péréquatives ;
- (vii) la question de l'équilibre budgétaire et de l'endettement, si des dispositions particulières détachent cette thématique de l'étape (iii) ci-dessus ;
- (viii) une appréciation des données statistiques des dépenses et des recettes à disposition de l'analyste.

Cette succession de thèmes est croisée avec un certain nombre d'interrogations et d'objectifs analytiques formant la grille de lecture présentée ici. L'articulation des chapitres selon la même déclinaison a pour but premier de permettre des comparaisons thématiques de la décentralisation pour les quatre pays – ce que le chapitre 6 restitue. L'ambition est de découvrir les convergences, leçons et perspectives tirées de la mise en œuvre de la décentralisation dans les pays en développement (PED) d'Afrique subsaharienne.

1.1. L'approche institutionnelle de la décentralisation

Les deux premières étapes de la grille de lecture proposée abordent les questions historiques et celles de l'organisation institutionnelle de la décentralisation dans les contours qu'en donnent la Constitution nationale ou les lois portant sur la décentralisation dans chaque pays. La Constitution et les lois définissent le cadre institutionnel et les principes normatifs de la décentralisation : son *design* – non pas en termes d'idéal, mais au vu de ce que souhaite ou envisage le législateur national. La méthode d'analyse recourt aux enseignements de l'économie institutionnelle et de la théorie économique des choix collectifs appliqués au fédéralisme financier. Comprendre l'organisation institutionnelle de la décentralisation, puis montrer que l'organisation institutionnelle telle qu'elle est « pratiquée » dans les faits est différente, parfois même bien éloignée des schémas d'organisation proposés par la Constitution et dans les textes officiels, est une démarche préalable indispensable pour analyser la décentralisation budgétaire et en apprécier la performance. Dans ce cadre, la grille de lecture permet d'analyser la cohérence des choix des gouvernements au regard des multiples étapes que suppose la mise en œuvre de la décentralisation. L'hypothèse initiale est que ces choix sont assumés et sont ceux qui sont explicitement stipulés dans les textes.

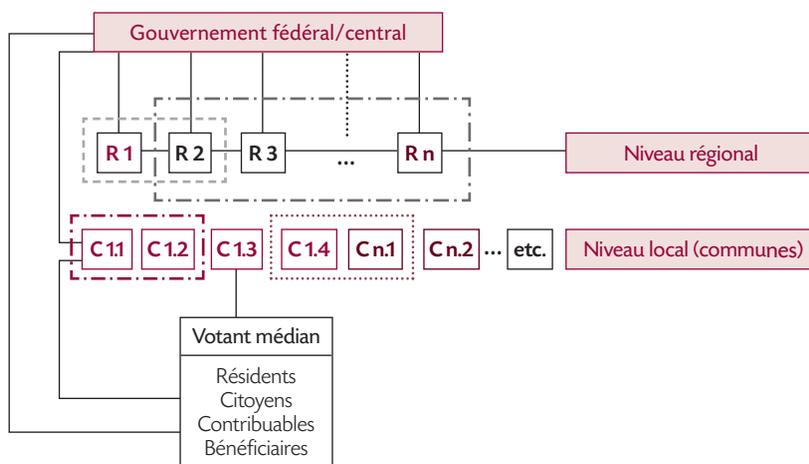
Mais partout, et pas seulement dans les PED qui souscrivent à la décentralisation, force est de constater des décalages entre le *design* et son application sur le terrain. La grille de lecture et l'analyse comparative des pays étudiés doivent permettre de prendre la mesure de cet écart et de la comprendre comme démarche d'apprentissage. On y découvre des choix implicites, parce que difficiles à expliquer ou à justifier ouvertement, des résistances, parce qu'il faut partager le pouvoir, ainsi que des lenteurs et des incompréhensions, qu'il faut débusquer et rectifier. Ainsi, les quatre chapitres suivants tentent de rendre compte des relations informelles qui façonnent et parfois déforment le *design* institutionnel. La figure 1 illustre la démarche adoptée.

Selon les normes traditionnelles du fédéralisme financier (« de bas en haut ») ou de la décentralisation (« de haut en bas »), l'organisation hiérarchique est verticale dans un système à trois niveaux de gouvernement – avec un étagement « centre-régions-

collectivités locales ». En outre, en ce qui concerne l'exercice de la démocratie, elle s'inscrit dans une triple relation du corps électoral (les « votants ») vers la commune, vers la région et vers le centre. Mais la réalité est plus complexe. Considérer un modèle fédéral ou décentralisé, c'est admettre et donner un pouvoir de décision aux CT. Or, le raisonnement économique (économie d'échelle, effets de débordement, standardisation de normes de services, raisons macroéconomiques ou redistributives), ainsi que les habitudes bureaucratiques tendent à centraliser (Dafflon et Madiès, 2008, pp. 21 et sqq.). La figure 1 montre quels sont les réseaux de relations possibles entre les collectivités et les échelons de gouvernement dans un système à trois niveaux, tant pour les unités gouvernementales que pour les citoyens.

Figure 1

Réseaux de relations possibles dans un système décentralisé



Source : Dafflon, 2010a.

Pour les unités gouvernementales

- Relations verticales (traits continus) strictement hiérarchiques à un niveau, entre les collectivités locales et la région à laquelle elles appartiennent (entre C 1.1, C 1.2, C 1.3 et C 1.4 et la région R 1) ou entre une région et le gouvernement central.
- Relation verticale qui joue à « saute-mouton » lorsque les collectivités locales peuvent s'adresser directement au centre, sans passer par l'intermédiation de la région (par exemple C 1.1 avec la ligne verticale à sa gauche, vers le centre).

- Relations horizontales entre collectivités de même niveau, par exemple entre C 1.1 et C 1.2 (rectangles horizontaux correspondants) pour les communes appartenant à la même entité régionale, ou entre R 1 et R 2 pour les régions. Ce sont les syndicats intercommunaux et toutes les formes analogues de collaboration intercommunale.
- Relations horizontales entre collectivités locales appartenant à des régions différentes (par exemple entre C 1.4 et C n.1), ce qui ne manque pas de créer des problèmes si les législations diffèrent d'une région à l'autre (comme dans le cas des cantons suisses ou des *Länder* allemands).
- À l'intérieur des unités gouvernementales, les relations entre élus locaux et fonctionnaires doivent être lues avec attention. Quel est le lien hiérarchique : fonctionnaire nommé (et payé) par l'autorité locale elle-même ou par le niveau supérieur de gouvernement ; fonctionnaire délégué à l'autorité locale dans sa capacité fonctionnelle, mais restant fonctionnaire du gouvernement central par rattachement administratif à une unité déconcentrée ? En cas de divergence ou de situation conflictuelle, à quelle autorité le fonctionnaire doit-il répondre ? Qu'en est-il du passage du statut de fonctionnaire central, délégué et exerçant des compétences au niveau local, au statut d'employé local ? Qu'en est-il d'une situation où le fonctionnaire détaché au local détient la capacité managériale et technique face à un élu qui ne maîtrise pas forcément les fonctions de production des biens et services locaux ? Les nouvelles théories de la décentralisation mettent l'accent sur la formation des compétences (« capacity building ») qui doit accompagner la décentralisation – ce qui est nécessaire – mais n'abordent que très rarement la question des positions hiérarchiques, du statut de fonctionnaires et de leur fidélisation au ministère dont ils dépendent versus l'autorité locale, sources possibles de conflit. Les études de cas devraient prendre en considération ces aspects.

Pour les agents économiques

La figure 1 utilise les termes de « votant médian », « résidents », « citoyens », « contribuables » et « bénéficiaires » parce que ces termes ne sont pas synonymes. Chaque catégorie ainsi désignée peut être touchée de manière spécifique par la décentralisation des tâches ou des ressources. La théorie traditionnelle ne se préoccupe pas de cette distinction : elle simplifie en disant qu'elle s'adresse à un « votant médian », rationnel et informé, n'adoptant pas de comportement stratégique. En référence au principe d'équivalence d'Olson (1969) sur la répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement, selon lequel le cercle des décideurs, celui des payeurs et celui des bénéficiaires devraient autant que possible coïncider, l'analogie serait que les citoyens décident, les contribuables paient, tandis que les résidents, voire les utilisateurs bénéficient. Or, la réalité est autre. Les périmètres de ces groupes ne

coïncident pas : au niveau local par exemple, les résidents étrangers n'ont le plus souvent pas le droit de vote – ils ne décident donc pas – mais ils sont contribuables – donc ils paient. S'ils sont résidents, ils peuvent ou non bénéficier, n'étant pas utilisateurs (ainsi, tous les contribuables contribuent au financement de l'école obligatoire, même s'ils n'ont pas d'enfants en âge d'être scolarisés). Dans la mesure où les résidents ont des droits civiques, ils peuvent s'adresser à la commune, mais aussi sauter cet échelon pour s'adresser directement à la région, voire à l'État central. Certes, sauter un niveau de gouvernement devient sans doute plus coûteux pour exercer un droit de participation démocratique, mais la voie n'est pas bouchée systématiquement.

Loin d'épuiser toutes les subtilités des relations entre collectivités publiques ou entre agents économiques appartenant à l'une et l'autre collectivité, la figure 1 montre simplement qu'avec la décentralisation, la théorie économique s'aventure dans un réseau de relations fort complexe et, sans aucun doute, bien plus compliqué que la simple relation « État-agent économique » prévalant en finances publiques. Le fait d'ajouter un ou deux niveaux de gouvernement (local, régional) entre le citoyen et l'État central ne revient pas simplement à ajouter une ou deux relations verticales, mais à tisser une toile sur une trame institutionnelle plus subtile. À l'instar de Lockwood (2006, p. 33), on peut accepter que, s'ils sont pris en considération, les institutions démocratiques (élections, votations, referendum) et les processus institutionnels par lesquels s'exercent ces relations vont jouer un rôle déterminant sur les résultats, ici de la décentralisation.

Quant aux contenus des relations ainsi tissées, on comprendra immédiatement qu'ils ne sauraient se restreindre aux seules questions de nature économique. Force est de constater que le très fort mouvement de fédéralisation et de décentralisation à travers le monde n'est pas uniquement déterminé par des considérations d'efficacité économique (Bird et Ebel, 2007). D'autres facteurs relèvent de la lutte contre la pauvreté (Afrique, Amérique latine, Balkans), de la réaction à la mondialisation et à la concurrence (Europe, Amérique latine), d'une meilleure « gouvernance » (Afrique, Balkans, Europe de l'Est), d'efforts pour résoudre des problèmes de minorités ou de sociétés « fragmentées » (Balkans) ou encore de la volonté de restituer au niveau local la maîtrise du développement (Afrique, Amérique latine, Inde).

Ainsi, l'analyste fait face à une double préoccupation : prendre en compte à la fois (i) le réseau des liens institutionnels possibles ; et (ii) un argumentaire basé non pas seulement sur des critères purement budgétaires et économiques, mais tenant compte des dimensions historiques, sociales et institutionnelles spécifiques à chaque pays. Cette approche binomiale fonde et caractérise une vision « européenne » du fédéralisme financier et de la décentralisation. L'approche positive lancée par les chercheurs

européens^[3] s'est développée pour devenir un mouvement global qui caractérise aujourd'hui une grande partie de la recherche sur les systèmes décentralisés^[4]. Il consiste en un dialogue mondial et un partage des expériences et des meilleures pratiques du fédéralisme. Ses fondements peuvent être résumés en quatre points (Blindenbacher et Koller, 2003 ; Tóth, 2007) : variation dans le temps, variation dans l'espace, conflits entre les objectifs économiques et conflits avec les objectifs non économiques.

Variation dans le temps

Tout système intergouvernemental évolue de manière dynamique, comme conséquence ou en fonction de changements dans l'environnement politique et socio-économique. Des facteurs exogènes tels que l'ouverture des marchés nationaux et internationaux, la concurrence des nouvelles économies et la mondialisation multiplient et renforcent les externalités financières entre pays, influencent les flux de recettes fiscales et élargissent le cercle des bénéficiaires potentiels de services publics. Les progrès de la technologie augmentent la demande pour des dépenses publiques supplémentaires (dans le domaine des soins par exemple). La démographie ou des changements de comportement sur le marché du travail modifient les politiques publiques qui se centralisent (la sécurité sociale ou la prise en charge des personnes âgées dépendantes) ou se renforcent au niveau local (les structures d'accueil de la petite enfance permettant de concilier travail et famille). Les règles de discipline budgétaire et de limite à l'endettement mettent la pression sur les gouvernements nationaux pour contrôler les budgets publics et l'accumulation de la dette à tous les niveaux de gouvernement. De même, des facteurs endogènes comme l'évolution des préférences des citoyens (par rapport au choix entre efficacité et équité, par exemple) influencent les arbitrages politiques concernant la redistribution inter-régionale ou encore les modèles de financement des services publics.

[3] On qualifie cette vision d'« européenne » dans la mesure où c'est en Europe que sont apparus les premiers doutes tant théoriques que pratiques sur les énoncés et conclusions du modèle traditionnel.

[4] Dans une contribution pour discussion parue en 2006, Weingast rejoint le point de vue avancé par l'école européenne et relève également que le fédéralisme financier de deuxième génération doit inverser la réflexion. Ainsi peut-on lire dans son introduction : *“Much fiscal analysis of developing countries is on the following pattern: the academic literature is drawn on to construct a model fiscal system; the existing situation in a particular country is examined to determine how it diverges from the model; and a fiscal reform is then proposed to transform what is into what ought to be. This approach is deficient because it does not require sufficient detailed examination of existing reality to ensure that the assumptions postulated in the model are congruent with reality, that the recommended changes can in fact be implemented, or that, if implemented, they will in fact produce the desired results. In contrast, my approach is first to study in detail exactly how the existing system works, and why it works that way, in order to have a firm basis for understanding what changes may be both desirable and feasible. My emphasis has thus always been more on what can be done than on what should be done.”* (Weingast, 2006).

Variation dans l'espace

Conséquence directe du premier point, les feuilles de route et les chemins parcourus par les différents pays présentent une grande diversité, ce qui explique une partie des disparités dans les relations intergouvernementales d'un pays à l'autre. Les variations dans le degré de décentralisation des compétences et des ressources expliquent pour une bonne part les différences dans les objectifs et normes choisis concernant le rôle des transferts péréquatifs. La perception de l'autonomie locale ou le degré de mobilité des contribuables expliquent les différences d'attitude politique envers la concurrence fiscale, considérée ici vertueuse et là dommageable.

La dimension spatiale dans l'offre de services publics décentralisés peut prendre plusieurs formes : mobilité territoriale, concurrence fiscale, mais aussi comparaison des prestations et des coûts fiscaux d'un lieu à l'autre (ou *Yardstick Competition*). Dans les PED, la mobilité individuelle, le plus souvent vers les centres urbains, est due à des motifs de survie économique plutôt qu'à des choix budgétaires conscients. La décentralisation est alors considérée comme un instrument de maîtrise de la croissance urbaine. La concurrence fiscale est réduite, voire inexistante, car la mobilité des bases est de fait limitée par l'absence d'opportunité de trouver des alternatives (sauf à séparer le domicile fiscal du lieu de production – ce qui pose de gros problèmes de répartition d'impôts). Ce n'est donc plus le déplacement dans l'espace qui importe, mais la comparaison entre collectivités décentralisées qui peut servir d'incitation à améliorer le rapport qualité/prix (fiscal) des prestations fournies. Encore faut-il que la gestion de production et l'organisation comptable des CT soient adéquates et fournissent les informations nécessaires pour que des comparaisons soient possibles – ce qui plutôt rare dans les PED.

Conflits entre les objectifs économiques

La décentralisation ne se limite pas au seul domaine d'efficacité économique dans la production des services locaux. Disposant d'un certain degré d'autonomie, les régions et les communes ont souvent un point de vue différent de celui du gouvernement central quant aux politiques de redistribution et aux politiques macroéconomiques (stabilisation et croissance locales et régionales par opposition à la croissance nationale, utilisation des ressources naturelles, protection de l'environnement). De plus, la mobilité individuelle interrégionale étant loin d'être un fait choisi et pratiqué, comme c'est le cas aux États-Unis, et étant sans doute bien moins intense en Europe, dans les économies en transition et, pour ce qui concerne cet ouvrage, dans les PED, les politiques de redistribution menées par les gouvernements décentralisés ne risquent pas d'entraîner une distorsion dans l'allocation des facteurs de production ou une implosion du système redistributif.

Conflits avec les objectifs non économiques

Les politiques publiques fondées sur les objectifs purement économiques (efficacité allocative et productive, stabilité macroéconomique, etc.) peuvent entrer en conflit avec des objectifs non économiques de décentralisation tels que l'autonomie, la solidarité ou encore la protection des intérêts des minorités. Les politiciens sont souvent appelés à procéder à des arbitrages (*Trade-off*), le scénario le plus connu étant le fait de devoir choisir entre efficacité et équité. Les choix sont le plus souvent normatifs, guidés par des jugements de valeur plutôt que basés sur des critères de rationalité purement économique. Cela ne veut pas dire que les uns soient meilleurs que les autres : cela renforce simplement la nécessité de mettre en place une grille de lecture (et ensuite un algorithme de décision) qui intègre les critères non économiques et économiques dans une approche multicritères transversale, pour assurer la cohérence et la coordination de choix pleinement assumés (Dafflon, 2006, p. 301). La même grille de lecture doit pouvoir servir à mesurer ultérieurement la performance des dispositifs mis en place au regard des objectifs et des instruments choisis et, le cas échéant, à diagnostiquer les faiblesses à corriger.

Face à la diversité des approches que nous venons d'évoquer, une difficulté majeure rencontrée en pratique dans l'exercice de la décentralisation provient du vocabulaire : les mots sont chargés de valeurs symboliques ou émotives ; ils ont aussi une « épaisseur historique ». Ainsi en est-il du terme « décentralisation », qui se décline en trois modalités (Gauthier et Vaillancourt, 2002) : la déconcentration, la délégation et la dévolution.

La déconcentration

L'État central conserve ses responsabilités et compétences pour certaines fonctions spécifiques mais les fait exécuter par des antennes régionales ou locales, sortes de succursales du centre. Ces bureaux déconcentrés respectent une organisation hiérarchique verticale, parfois appelée « organisation ministérielle en ligne » (*Line Ministries* selon la terminologie anglaise).

La délégation

Les collectivités locales sont des agents directs agissant sur mandat en lieu et à la place du centre. Elles sont récipiendaires des compétences et des ressources déléguées. La relation est à proprement parler celle du principal-agent, le centre prenant le rôle de principal, la collectivité locale exécutant comme agent, selon les termes du « contrat ».

Les normes et standards fixés pour les tâches déléguées devraient l'être de manière limitée et raisonnable, en particulier au regard des ressources allouées. Si les seuils

minimaux d'approvisionnement en services et biens locaux sont élevés tandis que les ressources manquent, les CT n'ont pas les moyens de faire « plus et/ou mieux ». La délégation résulte alors *de facto* en une forme de déconcentration.

La dévolution

C'est le transfert effectif de responsabilités et de compétences aux collectivités locales. Ces dernières deviennent (en partie ou en totalité) responsables de la définition des politiques, de leur mise en œuvre et de leur financement.

Ainsi, pour conclure provisoirement, il est réducteur de penser que les institutions décentralisées s'organisent selon des critères de rationalité économique. La toile des relations verticales et horizontales accommode également les évolutions historiques et les données socioculturelles, voire ethno-démographiques d'un pays. C'est ce qui fait à la fois le génie propre à chaque pays et la difficulté de la décentralisation. On comprend alors qu'il est indispensable de jeter un regard rétroactif sur les événements historiques qui ont formé le moule institutionnel de la décentralisation dans chaque pays – et que cette histoire aboutit à une architecture institutionnelle, une Constitution et des lois de décentralisation qui leur sont propres. Cette double vision correspond aux deux premières sections des chapitres suivants, consacrées à l'histoire récente de la décentralisation et à l'organisation de la décentralisation. Il s'agit ainsi de repérer les écarts entre la norme institutionnelle et la réalité du terrain, ce qui revient aussi à apprécier le « risque institutionnel » lié aux faiblesses et aux retards du processus de décentralisation.

1.2. Le budget décentralisé

L'autonomie des collectivités publiques décentralisées – qui est l'expression même de leur capacité de décider et d'agir en termes de dévolution des compétences – pose de sérieux problèmes conceptuels. Les définitions sont diverses et renvoient souvent à un aspect particulier de l'autonomie. L'autonomie^[5] ne peut être que relative. Un effort de clarification est donc nécessaire.

L'autonomie a deux volets : l'autonomie financière, qui concerne les ressources des gouvernements locaux, et l'autonomie budgétaire, qui concerne les dépenses. La relation entre autonomie financière et autonomie budgétaire n'est pas univoque. D'un côté, l'autonomie financière conditionne l'autonomie budgétaire, en vertu du

[5] On ne mentionnera ici que la plus connue des définitions politiques de l'autonomie, largement acceptée par les pays développés et les économies en transition : il s'agit de la *Charte européenne de l'autonomie locale* et de son rapport explicatif (Conseil de l'Europe, 1996).

principe de responsabilité budgétaire. Cela signifie qu'une collectivité publique doit assumer les conséquences onéreuses (fiscales) de ses décisions ou, alternativement, qu'elle ne peut financer des tâches que si elle en a les moyens. D'un autre côté, il est clair que la nature des tâches assurées par les collectivités publiques décentralisées détermine aussi la nature des recettes qui les financent, la séquence logique étant d'abord de définir les compétences dévolues aux gouvernements locaux puis – et aussi – de leur donner les moyens de les assumer. La figure 2, qui présente le cadre budgétaire décentralisé, illustre cette logique : elle se situe dans les deux quadrants supérieurs mettant en évidence la répartition des compétences et celle des ressources.

Au-delà de la répartition des tâches et des compétences, traitée dans la section suivante, la référence à un « budget décentralisé » a pour objet de fournir un étalon (*Benchmark*) dans la comparaison des systèmes de financement des quatre pays considérés. Cela permet de préciser les catégories de recettes dont ils disposent, d'apprécier leur autonomie financière (côté recettes), distincte de l'autonomie budgétaire (qui concerne les dépenses).



Source : auteur, 2010a ; adapté de Dafflon et Madiès, 2008, page 65.

La confrontation de la réalité des finances des collectivités locales avec cette représentation du budget devrait aussi permettre d'appréhender la problématique du déséquilibre vertical (*Vertical Gap*) possible entre l'affectation de ressources propres aux CT et les tâches qui leur sont confiées (la « discordance entre tâches et ressources » de la figure 2). La question du déséquilibre vertical n'est pas sans effet sur :

- l'autonomie budgétaire effective des CT, c'est-à-dire leur capacité décisionnelle propre et, en même temps, celle de s'émanciper de la tutelle verticale – normative, de type « principal-agent » ou « ligne ministérielle » – qui traduit avant tout des états de déconcentration et de délégation plutôt qu'une réelle dévolution ;
- l'articulation entre risque du gouvernement central et celui des CT puisque, selon l'importance du déséquilibre budgétaire et la nature des transferts verticaux pour le combler, les bailleurs de fonds assimileront ou non le risque des CT à celui de l'État central.

Dans la méthode comparative, il faut également examiner si le « budget décentralisé » est global (fonctionnement et investissements) ou s'il est dédoublé, avec un budget pour le fonctionnement et un autre pour les investissements, les procédures de décision et de comptabilisation, ainsi que les responsabilités budgétaires étant distinctes pour l'un et l'autre. Dans les PED, ce découplage est très souvent dû à la faiblesse des ressources financières propres ou transférées, déjà juste suffisantes pour les dépenses courantes. Mais on trouve également d'autres « bonnes » explications : citons le non-accès (voulu ?) des CT au marché des capitaux (pas d'emprunt), le manque de compétences locales de management pour mener à bien des investissements importants, la technicité de ces derniers, mais plus encore la mainmise des ministères en ligne réticents à lâcher du lest et des prérogatives en faveur des CT. Toutes ces justifications pourraient, à l'exception de la problématique des emprunts et du débat sur la discipline budgétaire, trouver une solution.

Dans la logique du budget décentralisé, les tâches dévolues doivent bénéficier d'une répartition concomitante des ressources, l'idéal étant que $[A] = [1]$ dans les quadrants supérieurs de la figure 2. Certaines tâches spécifiques, telles que la distribution d'eau potable, l'enlèvement des ordures ménagères ou l'évacuation des eaux usées, pourraient faire l'objet de redevances d'utilisation insuffisamment mobilisées dans la pratique (Dafflon et Madiès, 2008, pp. 56-60). Les tâches déléguées devraient bénéficier d'un support financier adéquat par des dotations budgétaires, de préférence non affectées. Les transferts spécifiques, affectés, devraient être réservés à des mesures incitatives ou correctrices.

La question de l'équilibre budgétaire est cruciale. Quel est l'équilibre requis : celui du budget courant, de fonctionnement, ou celui du budget global comprenant fonc-

tionnement et investissements ? La question semble trouver une réponse « allant de soi » dans les PED : compte tenu des moyens financiers insuffisants, il est impensable d'exiger un équilibre global puisqu'il est quasiment impossible de dégager l'autofinancement suffisant pour des investissements – une situation qui n'est d'ailleurs pas propre aux PED ! Mais l'essentiel n'est pas là : la distinction entre fonctionnement et investissements exige une définition claire de ces derniers ainsi que la mise en place d'une politique d'amortissement et de gestion de la dette^[6]. Ces éléments sont au cœur du dispositif financier, délimitent la portée de la contrainte budgétaire et, au final, le contenu de l'autonomie budgétaire (Dafflon, 1998 ; Dafflon et Beer-Tóth, 2009). On remarquera enfin que l'emprunt n'est pas inscrit dans la figure 2 comme ressource financière : c'est un moyen de paiement des investissements, selon le principe du *Pay-as-you-use* (selon l'utilisation réelle) – mais il faudra bien un jour dégager par l'impôt les vrais moyens financiers qui seront affectés au service de la dette et au remboursement.

Les deux quadrants inférieurs de la figure 2 illustrent des situations de déséquilibres provoquant un déficit dans le budget ou dans le compte de fonctionnement réalisé (excédent de dépenses comparées aux recettes). S'il s'agit d'une situation permanente, la solution à privilégier est le réexamen de la répartition des compétences et/ou des ressources entre les niveaux de gouvernement : c'est le sens à donner à la flèche (4) dans la figure 2. Les transferts financiers ne sont qu'un moyen subsidiaire pour combler les écarts enregistrés. Dans les PED, l'impasse budgétaire résulte le plus souvent d'une insuffisance des dotations budgétaires globales au regard des tâches déléguées, de sorte que les CT doivent puiser dans leurs maigres ressources fiscales propres ou partagées pour combler le déficit. Une deuxième raison est l'exigence de normes trop élevées fixées par le centre pour les biens collectifs locaux (BCL) : dans ce cas, la délégation de compétences absorbe la capacité financière des CT, qui ne disposent plus de moyens pour les compétences dévolues.

Le budget décentralisé est le résultat d'une logique itérative et séquentielle que l'on peut résumer ainsi : répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement / inventaire des responsabilités déléguées et dévolues / évaluation des dépenses résultant de ces compétences / attribution des ressources concomitantes / exercice des compétences et de l'imposition / résultat : équilibre ou impasse budgétaire / en cas d'impasse, réinitialisation du processus / les normes des tâches déléguées sont-elles trop élevées / les dotations budgétaires sont-elles adéquates / les ressources propres

[6] La distinction entre fonctionnement et investissement n'est pas seulement comptable et opérationnelle en regard de la décentralisation des tâches. La propriété des équipements publics qui permettent la production des services locaux est concomitante à la décentralisation des responsabilités : si l'autorité locale doit fournir une prestation, elle devrait aussi être propriétaire de l'infrastructure (bâtiment et équipement) qui permet la fourniture.

sont-elles suffisantes ou épuisées par les normes ? / les tâches sont-elles réellement dévolues ou bien est-ce le seul financement qui est décentralisé ? Ce questionnement forme l'articulation des sections suivantes.

Il est un point essentiel, juste mentionné plus haut, sur lequel il faut insister : il concerne la logistique concrète du système budgétaire, fiscal, comptable et administratif qui permet de classer les opérations financières découlant des dépenses publiques locales, reflets des services fournis, et des recettes. Le pilotage de la décentralisation ne peut se faire que si le système comptable est correctement organisé, fournit des informations vérifiées et vérifiables, permet une déclinaison correcte des dépenses et des recettes à la fois selon les responsabilités déléguées et dévolues et selon la nature même des opérations comptables. Le système comptable doit également déboucher sur une statistique permettant de mesurer les progrès de la décentralisation. Enfin, le système comptable doit être institutionnalisé de manière suffisamment simple pour permettre la participation démocratique au niveau local et asseoir la responsabilité budgétaire – ce n'est donc pas qu'un exercice de technique comptable. (Voir également la sous-section 1.6 ci-après). Ces exigences sont primordiales et s'inscrivent en amont de la démarche décentralisatrice.

1.3. La répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement

Une vraie décentralisation n'est réalisée que si les collectivités territoriales décentralisées ont au moins à la marge un espace de décision pour des biens et services collectifs locaux choisis et décidés selon leurs propres préférences. C'est alors que la distinction entre responsabilités dévolues ou compétences déléguées prend tout son sens. La démarche proposée ici repose sur un inventaire des tâches décentralisées et une analyse en économie institutionnelle de leur décentralisation^[7] :

- (1) Quelles sont les tâches décentralisées ? En existe-t-il une énumération dans la Constitution ou un texte légal de décentralisation ou bien la délégation/dévolution sont-elles précisées tâche par tâche dans des lois spécifiques ?
- (2) Quels sont les critères qui servent à la distribution verticale des tâches ?
- (3) Peut-on distinguer délégation et dévolution ?
- (4) Les termes utilisés pour définir responsabilités déléguées/dévolues sont-ils précis, explicites, communs aux acteurs parties prenantes à la décentralisation (les *Stakeholders*) ?

[7] Les questions 7 à 10 concernent aussi directement l'organisation budgétaire traitée dans la section 1.2 précédente.

- (5) Quelle est la nature de chaque responsabilité décentralisée : exclusive, concurrente, partagée – dans quel sens ?
- (6) Les CT ont-elles été associées à la démarche de décentralisation ou mises devant le fait accompli ?
- (7) Comment la décentralisation se manifeste-t-elle dans les budgets et les comptes ? En d'autres termes, les comptes permettent-ils, par une classification fonctionnelle des centres de charges, de mesurer le degré de décentralisation des responsabilités déléguées/dévolues aux CT ?
- (8) Quelle information statistique sur les fonctions décentralisées est disponible pour comprendre, mesurer et piloter la décentralisation ?
- (9) La distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement est-elle usuelle, pour quelles tâches ?
- (10) Quelles sont les fonctions qui pourraient être financées par des redevances d'utilisation ?
- (11) Peut-on repérer d'éventuels « transferts cachés », c'est-à-dire des dispositifs qui, à l'occasion de la fourniture d'un BCL, donneraient lieu à des transferts « en nature » (sous la forme de mise à disposition d'un intrant de production – par exemple, du personnel de l'administration centrale détaché à la CT mais restant payé par le centre) ?

Le tableau 1 doit être considéré comme une aide à l'inventaire. Il vise à rassembler deux informations :

- en ligne, la déclinaison dans une classification fonctionnelle des domaines de responsabilité décentralisés ;
- en colonne, la carte territoriale du découpage institutionnel.

La classification fonctionnelle

Nous utilisons en ligne, à titre d'exemple, la classification fonctionnelle prévalant pour les CT en Suisse depuis une trentaine d'années et qui forment le Plan comptable harmonisé (version 2008)^[8]. Mais, c'est une évidence, une telle nomenclature varie d'un PED à l'autre et doit être adaptée au contexte national étudié. Nous avons simplement voulu démontrer ici qu'il devrait y avoir une logique par domaine dans la déclinaison des responsabilités décentralisées. Cette logique aide non seulement à étudier l'économie politique de la décentralisation, mais encore elle permet l'organi-

[8] On peut aussi se référer à la classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) utilisée par le Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995 (SEC 95) (Conseil de l'Europe, 2009, pp. 126-127).

sation comptable des budgets et des comptes. Elle facilite le transfert des résultats en séries statistiques cohérentes permettant à la fois le pilotage macroéconomique des politiques de décentralisation et la mesure de la performance de décentralisation. Au niveau local, elle garantit la transparence et l'information en ce qui concerne les dépenses, qualités essentielles d'une bonne gouvernance locale (*Accountability*) et d'une démocratie participative (*Acceptability*).

Tableau 1 *Matrice de la décentralisation fonctionnelle*

Fonctions	Central	Régional	Local
1	2	3	4
0 ADMINISTRATION 01 Assemblée communale (législatif) 02 Conseil communal (exécutif) 03 Commissions permanentes 04 Administration générale			
1 ORDRE PUBLIC 10 Protection juridique 11 Police 12 Justice 14 Police du feu 15 Militaire 16 Protection civile			
2 ENSEIGNEMENT ET FORMATION 20 École enfantine 210 École primaire 212 École secondaire 217 Transports scolaires 22 Écoles spécialisées 23 Formation professionnelle 29 Administration scolaire			
3 CULTE, CULTURE ET LOISIRS 30 Culture 31 Protection des monuments et des sites 32 Mass Media 33 Parcs publics et chemins pédestres 34 Sport 35 Autres loisirs 39 Culte, églises			

Fonctions	Central	Régional	Local
1	2	3	4
4 SANTÉ 40 Hôpitaux 41 Homes médicalisés 42 Hôpitaux psychiatriques 44 Soins ambulatoires 45 Prophylaxie 46 Service médical des écoles 47 Contrôle des denrées alimentaires			
5 AFFAIRES SOCIALES 50 Sécurité sociale, retraites 52 Maladie et accidents 53 Autres assurances sociales 54 Protection de la jeunesse 55 Invalidité 56 Construction de logements sociaux 57 Home pour personnes âgées 58 Aides individuelles, assistance			
6 TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS 61 Routes 62 Génie civil routier 620 Trottoirs, zones piétonnes 621 Places de stationnement 622 Centre d'entretien 65 Trafic régional 650 Transports en commun 652 Trafic touristique 66 Navigation 67 Place d'aviation 68 Communications			
7 ENVIRONNEMENT 70 Approvisionnement en eau 71 Assainissement 72 Ordures ménagères 73 Abattoirs 74 Cimetières 75 Correction des eaux et endiguements 78 Protection de la nature 79 Aménagement du territoire ^[9]			

[9] La décentralisation de l'aménagement du territoire local pose la question de la maîtrise du foncier. Cette maîtrise a deux faces. D'une part, il s'agit de la propriété ou de l'accès à la propriété du foncier servant à mettre en place les infrastructures indispensables en bâtiment (propriété du terrain sur lequel le bâtiment d'école ou la mairie sont construits) et en génie civil (routes, droit de passage des canalisations de distribution d'eau ou d'évacuation des eaux usées, par exemple). D'autre part, cette maîtrise concerne le cadastre des propriétés : si la définition des droits de propriété appartient au niveau national, la délimitation cadastrale doit être inscrite et connue au niveau local avec certitude : il en va de la politique de développement (Rocheugde et Plançon, 2009) et de l'assise de la fiscalité locale.

Fonctions	Central	Régional	Local
1	2	3	4
8 ÉCONOMIE 80 Agriculture 81 Forêts et vignes 82 Chasse et pêche 83 Tourisme 84 Industrie, artisanat et commerce			
9 FINANCES ET IMPÔTS 90 Impôts 92 Péréquation financière 93 Quotes-parts aux recettes 94 Gérance de la fortune et des dettes 942 Gérance du patrimoine financier			

Sources : Dafflon (1998, pp. 46-47) ; Conférence des directeurs cantonaux des Finances, Berne (Plan comptable harmonisé 2008).

Le découpage territorial institutionnel

Les périmètres doivent être définis au préalable de manière explicite. La proposition de base est de reprendre les niveaux de gouvernement définis dans la Constitution nationale ou la législation^[10]. Ici, par simplification, nous avons repris les trois niveaux traditionnels de décentralisation. Mais il peut y avoir des positionnements intermédiaires : par exemple, la collaboration intercommunale pourrait être reconnue comme espace fonctionnel de référence lorsque les communes sont trop petites pour fournir seules une tâche, mais que cette dernière est locale. Dans ce cas, on aurait à insérer une colonne supplémentaire de « collaboration intercommunale », dans une forme juridique à préciser, entre les colonnes 3 et 4 du tableau 1.

Un aspect important et délicat du tableau est la distinction entre une organisation territoriale décentralisée et une organisation déconcentrée. Elle doit être dépistée et mentionnée de manière explicite. Ainsi, dans maints PED, la « région » est tantôt l'échelon intermédiaire de la décentralisation, tantôt le résultat d'un découpage

[10] Il s'agit ici d'une position de départ. Cela ne signifie pas que la carte territoriale soit immuable : la législation déterminant le découpage territorial peut sans doute prévoir non pas seulement des formes de collaboration intercommunale, mais également des fusions de communes. L'enjeu du découpage territorial, s'il n'est pas abordé ici en détail, doit être considéré en pratique. S'agit-il d'un découpage administratif (déconcentration) ou institutionnel (politique : la commune, la région) ? Les critères définissant zones métropolitaines, urbaines et rurales sont-ils explicites et stables dans le temps ? Les modes de peuplement (pour éviter la confusion entre densité et dispersion de l'habitat), les distances entre résidences et l'accès aux services publics locaux (école, centre de soins médico-hospitalier, par exemple) sont-ils pris en compte ? Enfin, reste les dimensions claniques, ethniques, linguistiques qui, si elles existent, ne peuvent être ignorées dans le découpage administratif ou institutionnel.

territorial administratif déconcentré : il faut donc l'indiquer. Une situation embrouillée peut survenir lorsque, dans un pays, le même terme désigne à la fois une CT décentralisée et une entité déconcentrée. On précisera alors chaque fois le type de CT dont il est question.

Méthode d'analyse

L'objectif de cette partie de l'étude est de dresser un état des lieux de la décentralisation, institutionnelle et en pratique. Le processus se décompose en trois étapes. Dans un premier temps, il s'agit de remplir le tableau 1 en se référant strictement aux textes légaux qui président à la décentralisation. Cela permet de procéder ensuite à une analyse en économie institutionnelle de la cohérence du processus, de vérifier l'absence de confusion sur les mots et descriptifs utilisés, de contrôler l'utilisation des critères de décentralisation et de s'assurer de l'adéquation entre les objectifs énoncés et la démarche institutionnelle préconisée.

Le deuxième temps est celui de la confrontation de la « matrice institutionnelle » ainsi obtenue avec son application sur le terrain. La méthode utilisée est celle de l'interview et de l'analyse des documents, en particulier comptables et statistiques, qui permettent la vérification. On peut alors mesurer la convergence entre les intentions reportées dans la matrice institutionnelle, leur perception par les acteurs de la décentralisation et les réalisations effectives.

Dans un troisième temps (discuté sous le point 1.6 *infra*), il s'agit de récolter les données statistiques des dépenses selon une classification fonctionnelle, afin de pouvoir mesurer le degré de décentralisation par tâche. Des séries temporelles, si elles sont disponibles, permettent de suivre et d'analyser les développements du processus de décentralisation.

Les compétences partagées

Un des grands problèmes de la décentralisation concerne les compétences « partagées ». Le terme n'est pas clair et mérite d'être explicité, d'autant que cette situation est fréquente dans les PED. D'abord, ce mot peut couvrir plusieurs réalités qu'il faudra préciser : le partage concerne-t-il la codécision dans la définition du service à offrir ou bien la responsabilité mutuelle de la mise en œuvre ou encore le cofinancement ? Dire d'une fonction – l'enseignement primaire public par exemple – qu'elle est une responsabilité partagée entre le niveau local et le niveau central, *via* la tutelle du ministère de l'Éducation, mais sans autre précision conduit à des situations difficiles et, en fin de compte, conflictuelles. Si la responsabilité est « partagée », chaque niveau de gouvernement peut attendre que l'autre prenne l'initiative, assume la mise en œuvre

et le financement. Rien ne se fait ou tout est finalement pris en main par le centre, ce qui aboutit *de facto* à une tâche déconcentrée, ou alors chaque niveau agit de même, créant des doublons et des gaspillages. Pour sortir de cette situation, il convient de considérer la tâche non pas simplement globalement, mais en désagrégeant la fonction de production pour identifier les intrants et en attribuant pour chacun d'eux la responsabilité exclusive à un niveau de gouvernement. On obtient ainsi une responsabilité partagée, non pas brouillonne et indéterminée, mais précisée par intrant.

Cette démarche analytique permet aussi de faire ressortir les éventuels transferts implicites qui pourraient être liés à l'une ou l'autre fonction. Par transfert implicite, on entend la mise à disposition des CT par le centre de moyens (humains, matériels) qui sont financés par le centre. Cela se traduit par des services en nature, sans trace financière dans les budgets allant aux CT. Dans le tableau 2, les colonnes 3, 5 6 et 7 sont potentiellement des domaines de transferts implicites. Pour l'étude de cas, l'objectif n'est pas de dresser un inventaire complet des transferts implicites, mais de rendre attentive l'autorité budgétaire au fait que les transferts financiers explicites ne couvrent pas toute l'étendue des relations financières verticales entre l'État central et les CT.

Le tableau 2 prend l'exemple de l'enseignement primaire obligatoire. Suivant la même logique d'analyse économique institutionnelle décrite auparavant avec la matrice du tableau 1, la matrice du tableau 2 utilise deux entrées : en ligne, les niveaux de gouvernement reconnus institutionnellement et en colonne, les intrants de la fonction de production pour une tâche spécifique. Cette manière de procéder permet de reproduire l'analyse pour pratiquement toutes les tâches candidates à la délégation ou la dévolution.

Nous avons ajouté, en plus des niveaux central, régional et local utilisés précédemment, une ligne intitulée « groupement de communes ». Le but est de rappeler que si des communes sont trop « petites » pour certaines tâches attribuées au niveau local ou s'il y a des économies d'échelle à réaliser, il existe des solutions institutionnelles sous la forme de création de syndicats intercommunaux. Il ne s'agit pas d'ajouter un étage à l'organisation institutionnelle décentralisée, mais de rationaliser l'offre de services au niveau local. Il n'est alors pas nécessaire, ni judicieux, de transférer cette responsabilité au niveau de gouvernement immédiatement supérieur.

Tableau 2 Les responsabilités partagées

Exemple de l'école primaire publique

Attribution des responsabilités : niveau de gouvernement	Formation des enseignants	Salaire et statut professionnel des enseignants	Contenu des programmes scolaires	Matériel d'enseignement	Équipement technique	Bâtiment d'école - entretien - construction	Management et organisation de l'école
1	2	3	4	5	6	7	8
Central							
Régional							
Groupe de communes							
Local							
Transferts implicites identifiés							

Source : Dafflon (2006, pp. 296-298).

La fonction de production de l'enseignement obligatoire (au sens strict) peut être représentée par une série de sept composantes, chacune se caractérisant par un degré propre de décentralisation qualifié, soit de délégation, soit de dévolution. Si cette responsabilité est « partagée », elle ne l'est pas globalement : elle devrait être exclusive pour chaque composante – c'est la combinaison des responsabilités exclusives qui permet de dire ensuite que les deux niveaux de gouvernement (ici, central et local) copartagent la responsabilité de la tâche. Cela exige d'eux de mettre en place des processus de codécision et de coordination. Ainsi, le gouvernement central peut conserver dans ses prérogatives la formation des enseignants, pour des raisons à la fois d'unité nationale, de mobilité ultérieure des enseignants et d'homogénéité des cursus, tandis que les autres composantes pourraient être décentralisées. Mais on peut également trouver des arguments tant centripètes que centrifuges pour chacun d'eux, le résultat final et le degré de décentralisation dépendant des pondérations attribuées à chaque argument de la fonction de production. Ainsi, la fonction de production « école » peut être totalement décentralisée sauf en ce qui concerne le statut professionnel et les salaires des enseignants, maintenus au niveau central et payés par le centre, pour des raisons d'égalité de traitement, de répartition homogène des compétences d'enseignement ou afin d'éviter des comportements stratégiques des CT (les plus aisées pouvant attirer les enseignants les plus performants par des suppléments salariaux).

Décentralisation budgétaire versus souveraineté décisionnelle

L'exemple qui précède permet de préciser dans le budget décentralisé la distinction entre la mesure de la *décentralisation budgétaire* et la *souveraineté budgétaire ou décisionnelle* des CT. En matière de dépenses, la mesure de décentralisation budgétaire revient à établir la proportion des dépenses totales ou par fonction de chaque niveau de gouvernement par rapport aux dépenses publiques agrégées de tous les échelons gouvernementaux.

Ainsi le rapport $\left[\frac{\text{dépenses des communes}}{\text{dépenses totales du secteur public}} \right]$

représente la part des dépenses de l'ensemble des communes dans le secteur public total (centre, régions et communes).

La souveraineté décisionnelle des CT en matière de dépenses est mesurée par la proportion des fonctions propres par rapport aux fonctions déléguées.

Soit, dans le budget décentralisé, la proportion $\frac{[1] + [2 \text{ en partie}]}{[3] + [2 \text{ solde}]}$ dans la figure 2.

On peut ainsi être en présence d'une forte décentralisation des dépenses, en ce sens que la part des budgets locaux dans le budget public total (État central + CT) va en augmentant. Mais il se peut très bien que les dépenses faites au niveau local suivent des normes et standards fixés par les ministères centraux (*Line Ministries*). Les CT deviennent des exécutants dans une relation principal-agent sans décider pour autant des politiques qu'elles entendent mener (la section suivante traite par analogie la distinction entre souveraineté fiscale et autonomie financière).

En distinguant la décentralisation budgétaire de la souveraineté décisionnelle, l'analyse procède en deux étapes. La première consisterait en une évaluation, parfois même assez sommaire à cause de lacunes statistiques, de la part des dépenses locales sur laquelle les CT des PED ont une marge de manœuvre. La seconde, idéale et de loin non encore réalisée (même dans les économies avancées), reviendrait à préciser selon les tâches les compétences résiduelles qui appartiennent réellement aux CT, en évaluant la densité légale normative qui leur pose des obligations.

1.4. Le partage des ressources financières

Le principe de concomitance

En matière de finances publiques, les deux maximes du fédéralisme financier et de la décentralisation, servant de principe de base, sont [1] « *les finances suivent les fonctions* » et [2] « *qui décide doit également assumer le financement* ». Le sens de

la première maxime devrait être limpide – au moins au niveau de la compréhension, si ce n'est celui de l'application : encaisser des impôts n'est pas un but en soi, mais sert à financer des BCL. Il faut donc tout d'abord décider quelles tâches sont attribuées aux CT, puis ajuster les ressources financières en conséquence. Cela est particulièrement vrai pour les PED : compte tenu de la faiblesse des bases fiscales – et donc de l'importance cruciale des transferts financiers – la décentralisation serait un vœu pieux si l'on inversait la maxime pour décentraliser dans la mesure des ressources locales propres disponibles. Les lois de décentralisation qui énumèrent les responsabilités à transférer aux CT mentionnent souvent un transfert *concomitant* des ressources financières. La tâche sera alors de vérifier si et dans quelle mesure ce principe est respecté dans l'architecture institutionnelle et dans les faits.

La seconde maxime est à double sens. D'une part, les CT qui choisissent de fournir des BCL propres doivent assumer les conséquences financières de leurs décisions – en clair, décider aussi les impôts qui les financeront. D'autre part, si un niveau de gouvernement impose en tutelle verticale des normes et standards de production pour certains services locaux (*Mandated Functions*), alors ce même niveau de gouvernement doit en assumer les coûts par des transferts financiers équivalents. Dans le budget décentralisé (figure 2), cela revient à mettre en parallèle dépenses et recettes ainsi :

[1] \equiv [A] pour les dépenses de type *Choice*, au niveau des impôts ;

[2] \equiv [B] pour certaines tâches spécifiques financées par des redevances d'utilisation ;
et surtout

[3] \equiv [C] en ce qui concerne les transferts financiers.

Un problème fréquemment rencontré dans les PED et directement lié à ce principe provient du fait que, très souvent, les exigences de dépenses normalisées [3] sont (trop ?) élevées au regard des moyens transférés [C], de sorte que les CT ne peuvent pas fournir ces biens collectifs locaux en quantité et à la qualité requises, ou bien doivent encore puiser dans leur propres ressources [A], ce qui les prive de moyens pour financer leurs propres choix. La difficulté réside dans ce double équilibre à respecter : les normes de tutelle ne doivent pas être trop élevées tandis que les transferts correspondants doivent être à la hauteur des coûts engendrés par la tutelle. Le principe de *concomitance* est l'expression de cet équilibre. Il est donc essentiel d'en vérifier le respect dans l'analyse de cas.

Les impôts locaux

En ce qui concerne les impôts, la nomenclature suivie est reprise de Dafflon et Madiès (2008, p. 44), que l'on rappelle dans l'encadré 1.

Encadré 1 *Un peu de terminologie ne fait pas de mal !*

Les définitions présentées ici ne sont pas exclusives d'autres définitions et doivent donc être considérées davantage comme des conventions permettant de savoir de quoi on parle.

Impôt exclusif

Impôt pour lequel un seul niveau de gouvernement peut exploiter l'assiette fiscale et dont il perçoit l'intégralité du produit fiscal.

Impôt partagé (*Shared Tax*)

Plusieurs échelons de gouvernement ont accès à la même assiette (ou même base). Si chaque gouvernement a la *pleine souveraineté fiscale*, cela veut dire qu'il peut définir la base : il y a autant de définitions que de juridictions, avec d'évidents problèmes de coordination et d'harmonisation.

Un gouvernement dispose d'une *souveraineté fiscale partielle* s'il ne peut fixer une partie des critères d'imposition (entre bases, exemptions, déductions et dépenses fiscales et barème des taux). Les impôts dont l'assiette est identique mais partagée par plusieurs échelons de gouvernement, chaque CT choisit librement le taux d'imposition entrant dans cette catégorie (*Shared Tax Base*).

La *flexibilité fiscale* signifie qu'un gouvernement ne décide que le coefficient d'impôt (base, déduction et barème étant identiques). Entrent aussi dans cette catégorie les systèmes appliquant les centimes additionnels (*Piggyback Tax*).

Enfin, la *fiscalité obligatoire* signifie qu'un gouvernement ne peut pas faire un choix et qu'il doit lever un impôt conformément à des règles fixées par l'échelon supérieur.

Part aux recettes ou partage de l'impôt (*Revenue Sharing*)

Généralement, l'assiette fiscale et le taux d'imposition sont déterminés par l'échelon supérieur qui encaisse l'impôt, mais une proportion fixe des recettes fiscales est allouée aux collectivités appartenant à l'échelon de gouvernement inférieur.

Deux méthodes de partage existent, en fonction :

- (1) du produit fiscal qui a été perçu dans la collectivité en question selon le critère d'origine (qu'on appelle aussi « principe de dérivation ») ;
- (2) d'une clé de répartition qui inclut différents éléments (comme la population) ou qui vise à réduire les différences de potentiel fiscal (dans ce dernier cas, on parle alors de « péréquation des ressources »).

L'inventaire des ressources

La démarche d'inventaire des ressources se fonde sur trois matrices organisées chacune sur le modèle du tableau 3, proposées de manière séquentielle :

- **matrice 1** : inventaire des bases institutionnelles et légales ;
- **matrice 2** : restitution des pratiques du terrain ;
- **matrice 3** : données chiffrées et informations statistiques disponibles.

La première matrice vise à dresser l’inventaire des bases légales et institutionnelles de chaque ressource – Constitution, lois, ordonnances et règlements d’application – avec, éventuellement, un historique si des changements ont été introduits récemment ou sont continus. L’inventaire juridique doit permettre de trouver le fondement de chaque ressource locale et de construire ensuite l’analyse économique institutionnelle, notamment l’adéquation entre les buts énoncés et l’instrument choisi.

Tableau 3 *Ressources financières (matrice 1 : inventaire)*

Fonctions	Central	Régional	Local
1	2	3	4
<p>Ressources fiscales</p> <p>1. Impôts</p> <p>1.1.</p> <p>1.2.</p> <p>1.3. Impôt foncier ^[11]</p> <p>... (1 à G impôt dans l'équation 2 infra)</p> <p>2. Taxes et redevances d'utilisation</p> <p>2.1.</p> <p>2.2.</p> <p>... (G+1 à K dans l'équation 3 infra)</p> <p>3. Produits du patrimoine et des propriétés</p> <p>3.1. Location, rentes</p> <p>3.2. Vente (recette unique)</p> <p>(K+1 à P dans l'équation 4 infra)</p>			
<p>Transferts financiers internes</p> <p>4. Transferts et subventions internes</p> <p>4.1. En bloc, sans condition</p> <p>4.2. Spécifiques, liés à une tâche</p> <p>4.3. Péréquatifs (à préciser : en propre ; en supplément de 4.1. ou 4.2)</p> <p>(P+1 à Z dans l'équation 5 infra)</p>			
<p>5. Transferts externes</p> <p>5.1. Aides internationales</p> <p>5.2. ONG</p> <p>5.3. Pool d'aides financières</p> <p>5.4. Dons des expatriés, ex-résidents</p> <p>(P+1 à Z dans l'équation 5 infra)</p>			

Source : Dafflon, 2010a, chapitre 4.

[11] Voir note 9 précédemment.

La deuxième matrice restitue les pratiques en terrain. C'est l'état des lieux : (i) application au niveau local des dispositifs légaux recensés *supra* ; et (ii) examen de l'application des mesures financières au niveau local. Comment les ressources attribuées aux CT sont-elles effectivement perçues ? Il s'agit de déceler les écarts entre les situations factuelles des CT et les pratiques en matière de fiscalité et de transferts. Ces écarts permettent une première appréciation des risques de financement, notamment en ce qui concerne les conséquences sur la solvabilité durable des CT et, donc, leur capacité décisionnelle.

La troisième matrice contient des informations statistiques simples, à l'instar de la répartition des dépenses entre les fonctions, sur deux ou trois niveaux de gouvernement ; respectivement sur l'origine des ressources propres, transférées, partagées et externes. L'analyse doit contrôler par sondage si l'année sélectionnée est représentative. Dans la mesure où les données fiscales et les transferts se caractérisent par des fluctuations annuelles importantes, l'analyse devrait s'efforcer de considérer une période pluriannuelle, à définir selon le contexte.

L'inventaire des ressources doit tout d'abord distinguer entre ressources fiscales et transferts financiers reçus. Dans les ressources fiscales, on distinguera les ressources propres, exclusives, et les impôts partagés. Dans les ressources propres, on distinguera dans la mesure du possible trois catégories : impôts, redevances d'utilisation et produits de l'activité commerciale et du patrimoine communal. Dans les transferts, s'agissant de PED, il est indispensable de séparer les transferts « internes » au pays, provenant du gouvernement, et les transferts « externes ». Le tableau 3 des ressources sert de cadre général pour dresser cet inventaire. La qualification des transferts de dotation générale ou liés à des projets, conditionnels, spécifiques, est significative et doit être précisée.

On notera expressément que les emprunts ne sont pas des recettes mais simplement des moyens financiers permettant de couvrir les investissements ou bien des moyens de trésorerie permettant d'assurer momentanément une insuffisance de financement. L'emprunt doit être remboursé ultérieurement par des ressources fiscales qui, elles, sont les vraies recettes. Dans le même registre, il faut noter que chaque investissement financé par emprunt va nécessiter non seulement le service de la dette (intérêt et remboursement), mais aussi des dépenses récurrentes liées à l'exploitation de l'infrastructure même (énergie, entretien ou conciergerie, par exemple) ainsi qu'à la prestation nouvelle ou additionnelle qu'il permet (Dafflon et Beer-Tóth, 2009). Cette observation vaut également pour les investissements locaux financés par des transferts provenant du centre (section 2.5, paragraphe relatif au risque).

Mesure de l'autonomie financière

Une réclamation est souvent formulée par les autorités locales dans les PED, qui est légitime dans le contexte de la dévolution de compétences aux CT : il s'agit de l'absence d'autonomie financière. Les mêmes acteurs sont en revanche beaucoup moins précis – et souvent en désaccord – sur la définition de cette autonomie. Une fois encore, que des divergences définitionnelles existent n'est pas en soi surprenant ; ce qui importe, c'est que les parties prenantes de la décentralisation commencent par se mettre d'accord sur ce qu'elles veulent signifier par ce terme et sur la manière de mesurer cette autonomie, afin de parler ensuite le même langage.

Soit la série d'équations suivantes, représentant les (Z) ressources (R) d'une CT, à savoir les impôts (IMP), les redevances d'utilisation (RU), les revenus du patrimoine financier (PAT) et les transferts financiers ($TRANS$) :

$$(1) R = IMP + RU + PAT + TRANS$$

$$(2) IMP = \sum_{i=1}^G IMP_i$$

$$(3) RU = \sum_{i=G+1}^K RU_i$$

$$(4) PAT = \sum_{i=K+1}^P PAT_i$$

$$(5) TRANS = \sum_{i=P+1}^Z TRANS_i$$

où, pour chaque impôt,

$$(6) IMP_i = t_i \times [B_i - \sum_{j=1}^n D_{ij}] \times K_i$$

i l'impôt concerné dans les 1 à G impôts attribués aux CT ;

t le barème des taux ;

B la base ou assiette de l'impôt ;

Dj les j ajustements, déductions et dépenses fiscales possibles ;

K le coefficient annuel d'impôt nécessaire pour équilibrer le budget.

Cette formulation donne lieu à une série de questions qui permettent de comprendre l'architecture des ressources décentralisées et leur portée effective. Ce questionnement est au cœur de la décentralisation puisque, sans moyens adéquats, les CT sont démunies face au pouvoir central et que la « décentralisation » s'apparente alors plutôt à une « déconcentration ».

On peut ainsi se demander si les ressources propres attribuées au niveau local sont *appropriées*. En d'autres termes, est-ce que $TRANS$ permet de financer le socle des fonctions normées exigées par le centre, tandis que IMP finance les décisions dépensières propres des CT ? Les recettes RU_i sont des ressources à disponibilité limitée puisqu'elles devraient être affectées au financement exclusif des services pour lesquels elles sont

prélevées. Cela signifie qu'une *RU* prélevée sur la consommation d'eau potable, par exemple, doit servir à financer le réseau mais ne peut pas dégager un bénéfice tombant dans le budget général de la commune. Sinon, cela deviendrait un impôt déguisé, qui fausserait le signal prix voulu par l'utilisation du principe de l'utilisateur-payeur ou du pollueur-payeur (Dafflon et Madiès, 2008, pp. 56-60). De même, les ressources *PAT* devraient d'abord servir à l'entretien du patrimoine qui les génère avant qu'un éventuel surplus ne soit attribué au budget général de la commune.

Comment la base d'impôt (B_i) évolue-t-elle ? En fonction du développement de l'économie locale ou en fonction des tâches assignées aux CT ? La théorie du fédéralisme financier avance que l'impôt immobilier est un « bon » impôt, parce que sa base est fixe et promet donc un rendement régulier et qu'elle ne peut, ni s'évanouir, ni être exportée. Indépendamment des exigences techniques permettant la gestion de cet impôt (Dafflon et Madiès, 2008, p. 54), force est de reconnaître que, du point de vue du rendement et de la dynamique des recettes d'impôt, ce n'est de loin pas le bon candidat espéré : une fois les valeurs cadastrales fixées, il n'y a guère d'évolution de la base (sauf à modifier les affectations des terres et à ajuster la valeur à la nouvelle utilisation).

Quels sont les paramètres qui entrent dans le champ de la souveraineté locale ? Les mesures de *souveraineté fiscale* et d'*autonomie financière* ne doivent pas être confondues :

- la souveraineté fiscale est la capacité des CT de dessiner l'architecture de leur fiscalité en décidant de manière indépendante les paramètres de la formule donnée. Ce qui revient à examiner dans l'équation (6) quelles variables t , B , D ou K peuvent être décidées et ajustées par la CT mais aussi quelle combinaison des divers impôts (de 1 à G dans *IMP*) et des redevances d'utilisation (de $G+1$ à K dans *RU*) une commune peut décider ;
- la mesure de l'autonomie financière est appréhendée par la proportion de ressources propres dans les ressources totales des CT, c'est-à-dire la proportion des équations (2), (3) et (4) dans les ressources totales, soit :

$$\frac{(2) \text{ IMP} + (3) \text{ RU} + (4) \text{ PAT}}{(1) \text{ R}}$$

Ainsi, les CT peuvent-elles être largement « souveraines » dans la détermination de l'impôt immobilier local. Mais on sait que cet impôt, une fois introduit, ne rapporte pas beaucoup et que la croissance annuelle de cette ressource est faible comparée au rythme de croissance de l'économie locale ou des fonctions décentralisées. D'où une forte souveraineté fiscale qui ne débouche pas sur une forte autonomie financière. La dynamique des recettes locales doit être observée attentivement

parce qu'elle constitue une pièce importante du puzzle fiscal : quelle est cette dynamique par rapport à celle des ressources d'impôts attribuées au centre et par rapport aux variations du PIB ?

1.5. Les transferts financiers

Dans les PED, les transferts financiers forment la colonne vertébrale de la décentralisation. Dans la phase initiale, les CT n'ont que des moyens financiers propres restreints. La mise en œuvre de la décentralisation ne peut intervenir que si le transfert des responsabilités se double de dotations budgétaires adéquates, tant pour les dépenses courantes récurrentes que pour les dépenses d'investissements et d'équipement. D'où l'importance accordée à cette partie de l'analyse. La démarche analytique se fonde sur trois matrices organisées chacune sur le modèle du tableau 3, dont la séquence est inchangée :

- **matrice 1** : inventaire des bases institutionnelles et légales ;
- **matrice 2** : restitution des pratiques du terrain ;
- **matrice 1** : données chiffrées et informations statistiques disponibles.

État des lieux

Dresser l'inventaire des transferts financiers consiste d'abord à repérer quels sont les bases légales et les systèmes de transferts existants, puis à les répertorier selon leur justification économique ou en recourant à une typologie combinant cinq critères (Dafflon et Madiès, 2008, pp. 74-78 et tableau 7 pp. 79-85 et figure 5). Ces informations sont contenues dans les colonnes 2 (*design*) et 3 (*benchmark*) de la matrice d'analyse du tableau 4 (*infra*).

La première forme de classement, selon (i) la justification économique, doit expliciter l'objectif du transfert, analyser l'adéquation de la mesure à l'objectif et prendre la mesure de la performance. Selon la typologie, on distingue d'abord (ii) les transferts de fonctionnement et ceux liés à l'investissement, puis successivement, selon l'utilisation, (iii) le mode de calcul (examiner et si possible écrire les formules spécifiques et la mesure des indicateurs des diverses formes de transferts), (iv) la disponibilité des fonds et (v) le résultat attendu.

Analyse en économie institutionnelle

Les informations rassemblées sont ensuite examinées du point de vue de l'économie politique puis confrontées à la réalité du terrain.

Pour simplifier et cadrer l'analyse institutionnelle, nous avons établi une séquence « décider-exécuter-contrôler-sanctionner » : qui décide quoi, comment et quand ? Qui exécute quoi, comment et quand ? Qui contrôle quoi, comment et quand ? Qui sanctionne quoi, comment et quand ?

L'analyse de terrain ajoute des préoccupations de capacités et de contraintes managériales : les CT ont-elles participé au *design* des objectifs et des moyens, sont-elles en mesure de les comprendre (c'est-à-dire de confronter les objectifs macroéconomiques à leurs intérêts locaux) ; ont-elles les ressources permettant de gérer la boîte à outils ?

Tableau 4 *Matrice d'analyse des transferts financiers*

Type de transfert	Disposition légale (Design)	Référence (Benchmark)	Écart col. 2 et 3	Autre type d'intervention, coût d'opportunité	Analyse de terrain	Écart entre objectif et réalité du terrain
1	2	3	4	5	6	7
Central 1 - décider - exécuter - contrôler - sanctionner						
Transfert 2 - décider - exécuter - contrôler - sanctionner						
...						

Source : Dafflon, 2010a, chapitre 5.

Les colonnes 4 et 7 renferment les conclusions de l'analyse institutionnelle et de la vérification sur le terrain. L'écart entre le *design* des transferts financiers et la grille de lecture de référence sert avant tout à établir si l'organisation matérielle des transferts financiers (montant à disposition, formule de répartition, modalités de mise en œuvre) est en adéquation par rapport aux objectifs et instruments figurant dans les dispositions légales. En bref, la loi est-elle bien ou mal conçue compte tenu de l'objectif visé ? Il ne s'agit pas d'une mesure monétaire, mais d'une appréciation fondée sur un argumentaire économique de référence repris de Dafflon et Madiès (2008, pp. 74-85).

La référence étant la même pour les quatre pays étudiés, il faut encore contextualiser les situations particulières, ce que prévoit explicitement la colonne 5 de la matrice. La colonne 7 établit les divergences entre *design* et pratiques : en clair, l'application de la loi sur le terrain est-elle effective ? Dans quelle mesure les réalisations répondent-elles aux attentes ? Comment les CT se réapproprient-elles objectifs et instruments selon leurs préférences ? Les buts et moyens sont-ils détournés par des stratégies locales ?

Asymétrie d'information, aléa moral, évaluation du risque

L'appréciation donnée dans la colonne 7 du tableau 4 doit être coordonnée et harmonisée pour les quatre pays soumis à examen. Trois questions devraient alors être traitées – information, aléa moral et risque – sous quatre angles : décision, mise en œuvre, contrôle de performance et sanction. Cette nomenclature n'est pas exhaustive : elle peut être revue, complétée ou corrigée pour chaque étude de cas au fur et à mesure de l'expérience acquise sur le terrain. Le tableau 5 sert de cadre de travail.

Tableau 5 *Matrice de transfert financier n° X*

(à spécifier selon le tableau 4)

	Information	Aléa moral	Risque
Décision			
Mise en œuvre			
Contrôle			
Sanction			

Par information, on entend les informations requises et disponibles pour la mise en œuvre des transferts et les stratégies déployées à cet effet. L'expérience acquise dans d'autres expertises de décentralisation montre par exemple que :

- (i) les objectifs des transferts financiers ne sont que vaguement explicités par le législateur, un flou qui laisse une marge de manœuvre dans les applications ultérieures ;
- (ii) l'objectif n'est pas forcément énoncé mais a été ajusté (et justifié *a posteriori*) de manière plus ou moins adéquate par rapport aux moyens et formules de répartition mises en place ;
- (iii) les transferts se font non pas sur la base de formules répondant à des critères explicités et non manipulables, mais sur des bases de calculs *ad hoc*.

Par *aléa moral*, on entend les incitations des différents niveaux de collectivités à profiter rationnellement de l'ignorance dans laquelle se trouvent les autres niveaux de gouvernement relativement à leur comportement. Il est évident qu'il existe une relation directe et proportionnelle entre l'information disponible et l'aléa moral. L'aléa moral est fortement réduit si le *design* est clairement explicité et repose sur des données vérifiables et non manipulables par le donneur ou les CT bénéficiaires. Inversement, plus le *design* est flou, mieux son application est ouverte à des comportements stratégiques. Là encore, l'expérience montre que, dans les situations floues, ce sont les « bureaux » (ministères et départements en ligne) qui tirent avantage de la situation, avec un résultat qui est plus proche de la déconcentration que de la dévolution.

Par risque, on entend la variabilité constatée et prévisible des montants des transferts financiers (risques liés au mauvais *design* du transfert, risques liés à l'activité économique, risques liés à la « capture » par les échelons supérieurs, risque politique, etc.). À titre d'exemple, un *design* risqué de transfert est celui d'une subvention d'investissement qui participe largement au financement de l'équipement, mais ignore ensuite les coûts récurrents qui naissent de l'investissement (coûts d'entretien de l'équipement et coûts du BCL que ce nouvel investissement permet). En présence de transferts financiers relatifs aux opérations d'investissement, un réflexe d'analyste consiste à vérifier s'ils sont coordonnés avec des transferts de fonctionnement, sur le long terme, ces derniers transferts étant directement liés aux coûts récurrents qui s'ensuivent. Sans coordination, deux situations peuvent survenir : soit une CT ne s'engage pas, sachant qu'elle n'aura pas les moyens ultérieurs d'exploiter l'équipement – et c'est l'échec de la politique incitative voulue ; soit la CT s'engage les yeux fermés, sachant qu'elle peut ensuite forcer le gouvernement central à couvrir l'impasse budgétaire qui résultera (*bail-out*), ce qui est la négation de toute responsabilité budgétaire allant de pair avec la décentralisation.

1.6. Les données statistiques

La question de la fiabilité des statistiques, donnant en séries temporelles la mesure de la décentralisation des responsabilités et celle des ressources, est un véritable casse-tête dans les PED. Quand les données statistiques existent, voire même lorsqu'elles sont abondantes, elles sont peu aisément exploitables parce que très mal organisées du point de vue de la décentralisation. Il est difficile à ce stade d'avoir une image plus ou moins précise de la part réelle de la décentralisation des compétences ou de mesurer la performance du processus institutionnel de dévolution ou la relative autonomie financière des CT. Les raisons de cette situation sont multiples : elles seront mentionnées par la suite dans les études de cas.

La base de l'information statistique est une comptabilité publique en bonne et due forme. Elle doit satisfaire au moins à quatre exigences :

- intégrer et classer dans un budget, puis dans le compte, toutes les opérations financières d'une collectivité publique, tant en classification fonctionnelle qu'en classification par nature ;
- permettre le calcul des coûts des prestations publiques pour les besoins de gestion et, le cas échéant, déterminer les recettes affectées ;
- permettre la prévision et la planification ;
- fournir les informations nécessaires aux décisions politiques dans un système démocratique.

Au niveau central, la statistique issue des comptabilités des CT permet :

- un pilotage macroéconomique coordonné des politiques publiques locales ;
- le pilotage de la décentralisation par la répartition des tâches entre niveaux de gouvernement et la répartition des ressources, ainsi que la mesure de performance de la décentralisation en processus étalé sur plusieurs années ;
- la correction des déséquilibres budgétaires par des réarrangements institutionnels ;
- la correction des inégalités par la péréquation.

La classification fonctionnelle

La classification fonctionnelle met en évidence les domaines d'activité et les tâches des CT. Elle devrait permettre de distinguer non seulement une tâche d'une autre, mais encore les catégories que pourrait contenir chacune d'elles, si nécessaire en les subdivisant en centres de charges.

La référence pour cette étude est le tableau 1, qui indique la classification fonctionnelle des dépenses pour les niveaux de gouvernement sur une année : c'est l'image ponctuelle de la décentralisation. Si la décentralisation est récente ou en cours, il est indispensable d'obtenir un suivi en série temporelle donnant les situations AVANT et APRÈS le début de la décentralisation puis, par la suite, les évolutions annuelles.

Notons que les tableaux statistiques des dépenses par fonction et par niveau de gouvernement, même en séries temporelles, ne renseignent que sur le degré de décentralisation, mais ne disent rien sur la souveraineté décisionnelle des CT. Une des difficultés majeures à cet égard est la distinction entre les tâches déléguées et dévolues ou, pour les tâches partagées, la part de responsabilité exclusive attribuée à un niveau ou à l'autre. L'autre difficulté est le non-respect du principe d'universalité. Dans les PED, il est fréquent que les dépenses locales financées par des transferts

venant du centre soient inscrites dans la ligne budgétaire du ministère ou du département central concerné et non dans la comptabilité communale – où ne figure pas non plus la recette transférée. On a alors beaucoup de mal à retracer et à reconstruire les flux financiers globaux touchant la commune.

La classification par nature

La classification comptable sert à préciser le contenu des opérations budgétaires inscrites dans la comptabilité publique : les charges ou les produits, les écritures relatives aux comptes courants ou d'investissement et celles qui concernent le bouclage ou le bilan. Elle doit aussi fournir les informations permettant de savoir si les écritures enregistrent des mouvements purement comptables, c'est-à-dire sans encaissement ou sortie d'argent (comme les imputations internes) ou bien des mouvements financiers. Bien organisée, la classification par nature donne aussi le contenu économique des dépenses et des recettes (tableau 6).

Tableau 6 Classification économique des dépenses et des recettes

Dépenses	Recettes
De fonctionnement	
30. Charges de personnel	40. Impôts
31. Biens, services et marchandises	42. Revenus des biens
32. Intérêts passifs	43. Redevances d'utilisation, produits des ventes
33. Amortissements	44. Parts à des recettes sans affectation
34. Contributions sans affectations	45. Remboursements de collectivités publiques
35. Remboursements et participations	46. Subventions acquises
36. Subventions accordées	47. Subventions à redistribuer
37. Subventions redistribuées	48. Prélèvement sur des réserves
38. Attributions aux réserves	49. Imputations internes
39. Imputations internes	
D'investissement	
50. Investissements propres	60. Vente de biens
52. Prêts et participations permanentes	61. Participations de tiers
57. Subventions redistribuées	62. Remboursements de prêts
	63. Facturation à des tiers
	66. Subventions acquises
	67. Subventions à redistribuer

Source : Dafflon (1998, pp. 50-51) ; Plan comptable harmonisé des collectivités publiques décentralisées en Suisse.

La classification par nature est celle que l'on retrouve le plus communément au niveau local dans les PED. Elle est partiellement utile, en ce sens qu'elle donne des informations sur la nature des dépenses : en particulier, la mesure des dépenses pour le personnel fait ressortir la nature de la décentralisation – avant tout, de consommation et non de projet et, si cette catégorie de dépenses domine, bureaucratique et non pas fonctionnelle. Croisée avec la classification fonctionnelle, elle devient très utile pour apprécier la décentralisation. On peut alors – en double lecture avec une approche institutionnelle – affiner la question de la responsabilité partagée (par exemple dans le cas de l'enseignement public ; voir tableau 2). Cela permet également de mettre en relation les redevances d'utilisation perçues pour une tâche et l'utilisation de ces ressources dans l'affectation.

Les ressources

Les besoins statistiques concernant les ressources sont entièrement explicités dans le tableau 3, qui décline la nomenclature des recettes. Cette nomenclature correspond aussi à la classification par nature reprise au tableau 6, mais de manière plus détaillée. Ces informations sont indispensables pour analyser le budget décentralisé, mesurer la part d'autonomie financière des CT et évaluer la performance de la décentralisation. Bien que la logique économique place la répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement avant la répartition des ressources, on voit bien en pratique que les contraintes budgétaires côté ressources sont un élément clé du succès des politiques de délégation et de dévolution des compétences. Il est essentiel pour le pilotage et la réussite de la décentralisation d'être parfaitement informé sur ces grandeurs.

1.7. En guise de conclusion

Les six sections abordées dans ce chapitre – l'approche institutionnelle de la décentralisation, le budget décentralisé, la répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement, le partage des ressources financières, les transferts financiers et les données statistiques – forment l'ossature des études de cas présentées dans les chapitres suivants pour le Burkina Faso, le Sénégal, le Ghana et le Kenya. Les développements et commentaires que nous avons proposés dans ce chapitre pour servir de grille de lecture sont loin d'être exhaustifs. L'étude de Dafflon et Madiès (2008) sur ces mêmes problématiques traite la question de manière plus approfondie.

Les choix opérés ici ont été guidés par le mandat d'étude reçu de l'AFD pour ces quatre pays d'Afrique subsaharienne et, en bonne partie également, par les premiers échos des missions sur place. Les auteurs des chapitres qui suivent s'en sont largement inspirés, mais pas exclusivement. L'ambition est de fournir au lecteur une comparaison

raisonnablement organisée des problèmes rencontrés dans ces pays, tout en laissant à chaque groupe d'auteurs suffisamment d'espace pour décrire et analyser l'architecture institutionnelle et les pratiques spécifiques des pays visités, puisque le fédéralisme est d'abord le respect des différences.

Bibliographie

AHMAD, E. et G. BROSIO (dir. pub.) (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

BIRD, R.-M. et R.-D. EBEL (dir. pub.) (2007), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar Publishing et Banque mondiale, Cheltenham et Washington, DC.

BLINDENBACHER, R. et A. KOLLER (dir. pub.) (2003), *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other*, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston.

CONSEIL DE L'EUROPE (2009), *Benchmarking for Public Ethics and Local Finance*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg (disponible sur : http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre_Expertise/Tools/ToolkitIld_351finitifsm170909.pdf).

CONSEIL DE L'EUROPE (1996), *La Charte européenne de l'autonomie locale* et son rapport explicatif (1986, réimpression 1996), Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

DAFFLON, B. (2011), "Conceptual Problems in the Assignment of Functions in SEE: the Case of Albania", in MARTINEZ-VAZQUEZ, J. et F. VAILLANCOURT (dir. pub.) (2011), *op. cit.*, pp. 23-81.

DAFFLON, B. (2010a), *Fédéralisme financier et décentralisation*, cours de master, université de Fribourg, version septembre 2010, http://www.unifr.ch/finpub/fr/studies/courses/master/federalisme_financier

DAFFLON, B. (2010b), *Strengthening Gram Panchayat Planning and Budgeting in Sikkim, Government of Sikkim*, RMDD, Gangtok, et Indi-Swiss Mission in India, SDC, New Delhi. Disponible sur : <http://www.unifr.ch/finpub/fr/research/publications/gouvernance-locale>

DAFFLON, B. (2009), "Strengthening Fiscal Decentralization at the Local Level in India", *Final Report on Local Governance in India*, Swiss Agency for Cooperation and Development, New Delhi. Disponible sur : <http://www.unifr.ch/finpub/fr/research/publications/gouvernance-locale>.

DAFFLON, B. (2006), "The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice", in AHMAD, E. et G. BROSIO, *op. cit.*, pp. 271-305.

DAFFLON, B. (1998), *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris.

DAFFLON, B. et K. BEER-TÓTH (2009), "Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self-Control", *Financial Accountability and Management*, 25 (3), août.

DAFFLON, B. et T. MADIÈS (2008), *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et documents n° 42, Agence Française de Développement, Paris.

GAUTHIER, I. et F. VAILLANCOURT (2002), *Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place*, Institut de la Banque mondiale, Washington, DC, ronéo.

LOCKWOOD, B. (2006), "The Political Economy of Decentralization", in AHMAD, E. et G. BROSIO (dir. pub.), *op. cit.*, pp. 33-60, MARTINEZ-VAZQUEZ J. et F. VAILLANCOURT (dir. pub.), (2011), *Decentralization in Developing Countries : Global Perspective on the Obstacle to Fiscal Devolution*, Edward Elgard, Cheltenham.

OLSON, M. (1969), "The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 59.

ROCHEGUDE A. et C. PLANÇON, (2009), "Décentralisation, acteurs locaux et foncier", in Foncier et développement, fiches pays, comité technique, ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, disponible sur : www.foncier-developpement.org/outils/cadres-legislatifs-et-institutionnels/index.html

TÓTH, K. (2007), "Fiscal Decentralisation in Transition Economies: The World Bank in a Learning Process", in STONE, D. et C. WRIGHT (dir. pub.), *The World Bank and Governance: A Decade of Reform and Reaction*, Routledge, Londres.

WEINGAST, B.-R. (2006), *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development* (disponible sur : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153440).

Chapitre 2

Les finances publiques locales
des collectivités territoriales
au Burkina Faso

Les finances publiques locales des collectivités territoriales au Burkina Faso

*Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS
avec la collaboration d'Abraham KY*

2.1. Histoire de la décentralisation au Burkina Faso : 1991-2009

Dans l'histoire du Burkina Faso, le processus de « nouvelle » décentralisation débute dans les années 1990 (Champagne et Ouegraogou, 2011), comme dans la plupart des pays africains ayant engagé de telles réformes. Le contexte est celui d'une double crise (Mback, 2003, p. 32) : (i) une crise sociopolitique marquée par la contestation ouverte des systèmes de parti unique ou des régimes autoritaires de même que par le rejet de la centralisation politique et administrative ; et (ii) une crise économique ayant entraîné la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel (PAS) comme solution correctrice.

La nouveauté du processus s'explique également par ses enjeux, qui se déclinent sous deux angles :

- l'instauration d'une démocratie locale pluraliste afin de rompre avec les pratiques antérieures, à travers l'élection des organes de gestion des collectivités décentralisées, autorités élues au suffrage universel ;
- le développement local, lié à un constat largement partagé à la fin des années 1980 selon lequel l'État africain serait en « faillite » (Sawadogo, 2001, p. 15).

Pour certains, cette faillite du centre et l'ignorance du rôle local sont des causes essentielles du retard de développement du continent (Mback, 2003, p. 37).

Dans cette perspective, la décentralisation en tant que processus favorisant la participation des communautés locales à la formulation et à la mise en œuvre des programmes

publics – dont lesdites communautés sont les bénéficiaires directes – est censée être un facteur décisif de ce développement local. En d'autres termes, les fondements de la nouvelle décentralisation burkinabè sont de deux ordres : la promotion du développement à la base et le renforcement de la gouvernance locale.

Un autre aspect de la nouveauté du processus réside dans le fait que, pour la première fois, la réforme décentralisatrice a acquis une valeur constitutionnelle. En effet, à travers ses articles 143, 144 et 145, la Constitution de la IV^e République consacre l'existence des collectivités territoriales (CT) dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et gérées par des organes élus. Toutefois, il faut noter avec Mback (2003, p. 65) que cette avancée est le résultat d'un consensus de l'opinion nationale qui s'est fédérée, dès le départ, autour de la nécessité de la réforme. Tant et si bien qu'après le référendum constitutionnel du 11 juin 1991, un paquet de cinq lois est adopté par l'Assemblée des députés du peuple (ADP)^[12] dans le courant de l'année 1993, afin de donner un cadre juridique stable au processus. Il s'agit, entre autres, des lois relatives à l'organisation municipale, aux statuts particuliers des communes de Bobo-Dioulasso et Ouagadougou et au régime électoral des conseillers. En outre, dans la même année et dans le but de donner une impulsion au processus, une Commission nationale de la décentralisation (CND) est créée afin de conseiller le gouvernement tout en lui proposant des dispositions institutionnelles réalistes et consensuelles pour la mise en œuvre de la réforme. Enfin, ce processus est concrétisé par l'élection, en 1995, des organes délibérants et exécutifs des 33 premières communes de plein exercice.

En août 1998, quatre autres lois sont adoptées en remplacement des lois de 1993. Leur objectif principal est de donner une orientation plus cohérente à la décentralisation (loi 040/98/AN) tout en l'assortissant d'une stratégie programmatique de mise en œuvre (loi 043/98/AN). C'est dans ce nouveau cadre institutionnel que les deuxièmes élections communales sont organisées en mai 2000.

Les années 2001 et 2004 sont marquées par des avancées supplémentaires en matière de décentralisation. Ainsi en juillet 2001, le maillage administratif du pays est modifié : avec la création des régions, il passe de deux niveaux de collectivités locales (provinces et communes) à trois. Mais alors que provinces et régions n'ont pas encore mis en place leurs organes élus, le législateur adopte en décembre 2004 le Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui ramène les CT à deux niveaux (communes et régions) tout en consacrant la communalisation intégrale du pays. C'est donc sous le régime de ce code et de la loi électorale de 2001 que des élections

[12] Actuelle Assemblée nationale (AN).

locales sont organisées en 2006 pour élire les tout premiers conseillers des 13 régions (il s'agit là des « régions collectivités territoriales ») et des communes rurales de même que la deuxième génération de conseillers des communes urbaines (CU), sauf pour les conseillers des 33 premières communes « laboratoires » qui en étaient à leur troisième élection.

Au total, le processus de décentralisation enclenché depuis le début de la décennie 1990 tranche avec les tentatives précédentes pour un certain nombre de raisons :

- élaboration de dispositions institutionnelles et d'un cadre stratégique de la décentralisation ;
- communalisation intégrale du pays ;
- organisation de trois élections locales (1995, 2000, 2006) ;
- transfert formel des tâches et des ressources aux communes urbaines ;
- fonctionnement plus ou moins régulier des organes de gestion des communes et des régions.

Les raisons pour lesquelles le Burkina Faso s'est engagé, dans les années 1990, dans un processus de décentralisation méritent aussi d'être soulignées. La première tient sans doute au fait que ce pays ne voulait pas se voir imposer par les bailleurs de fonds extérieurs (principalement la Banque mondiale et l'Union européenne) une décentralisation qui aurait constitué une conditionnalité de l'aide. En second lieu, le Burkina Faso s'est inspiré des expériences de pays voisins, en particulier du Mali. Enfin, la décentralisation est aussi un moyen d'associer les « forces vives » du pays au processus électoral. Quelles que soient les raisons ultimes (par exemple le « verrouillage » des élections législatives), il est indéniable que les premières élections locales ont trouvé un écho chez les femmes (10 % d'élues lors des premières élections, 20 % lors des deuxième élections et 30 % aux dernières élections municipales) mais aussi chez les jeunes et parmi ceux qui ne maîtrisent pas le français.

Le tableau 7 propose un résumé chronologique de cette période.

Tableau 7 Chronologie des principaux textes de loi relatifs à la décentralisation, 1991-2009

1991	Adoption par référendum le 2 juin et promulgation le 11 juin de la Constitution de la IV ^e République. Ce texte décline les grands principes de la décentralisation à travers trois articles : <i>Art. 143 : « Le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales » ;</i> <i>Art. 144 : « La création, la suppression, le découpage des collectivités territoriales sont du ressort de la loi » ;</i> <i>Art. 145 : « La loi organise la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales ».</i>
	Ordonnance 91-0048/PRES du 7 août relative à l'organisation du territoire pendant la période transitoire.
	Première élection présidentielle de la IV ^e République, 1 ^{er} décembre 1991.
1992	Premières élections législatives de la IV ^e République et mise en place de l'ADP le 24 mai.
1993	Loi 03 du 7 mai relative à l'organisation de l'administration du territoire. Loi 04 du 12 mai relative à l'organisation municipale. Loi 05 du 12 mai relative au statut particulier de la province du Kadiogo et de la ville de Ouagadougou. Loi 06 du 12 mai relative au statut particulier de la ville de Bobo-Dioulasso. Loi 07 du 12 mai relative au régime électoral des conseillers de village, de secteur communal, de département et de province. Ainsi qu'il résulte des lois 04, 05 et 06, il existe trois catégories de communes : les communes de plein exercice, les communes de moyen exercice et les communes à statut particulier avec possibilité, pour les communes de moyen exercice, de devenir des communes de plein exercice.
	Création de la CND suivant le décret 93-350/PRES/PM du 16 novembre.
1995	Organisation le 12 février des premières élections municipales dans les 33 communes de plein exercice.
	Création de l'Association des maires ^[13] du Burkina Faso (AMBF) suivant le décret 95-0364/MATS/SG/DGAT/DELPAJ du 2 décembre.
1996	3 avril : création du Fonds d'appui au démarrage et au développement des communes (FODECOM) et du Service d'appui à la gestion et au développement des communes (SAGEDECOM).
1998	Loi 040 du 3 août relative à l'orientation de la décentralisation. Loi 041 du 6 août relative à l'administration du territoire. Loi 042 du 6 août relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales. Loi 043 du 6 août portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

[13] Actuellement « des municipalités ».

2000	Décret 163-2000/PRES/PM/MEF du 28 avril portant modalité et condition d'octroi des avances de trésorerie aux collectivités locales.
	Mai : deuxièmes élections municipales de la IV ^e République dans 49 communes urbaines.
2001	Modification du maillage administratif suivant la loi 13-2001 du 2 juillet relative à la création des régions.
	Loi 014-2001/AN du 3 juillet relative au code électoral : articles 236 et suivants relatifs à l'élection des conseillers municipaux et des organes des communes.
2004	Adoption de la loi 055-2004 du 21 décembre portant CGCT en tant que principale norme de référence en matière de décentralisation. Création de deux niveaux de collectivités locales : la commune (urbaine et rurale) et la région.
2005	Décret 045-2005/PRES/PM/MATD du 3 février relatif aux attributions du gouverneur de région, du haut-commissaire de province et du préfet de département.
	Loi 024-2005/AN du 25 mai relative à la modification de la loi électorale (014-2001/AN) afin de prendre en compte l'élection des organes de la région collectivité territoriale.
2006	23 avril : troisièmes élections municipales de la IV ^e République et premières élections dans les communes rurales.
	Loi 014-2006/AN du 9 mai relative à la détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso.
	Décret 204-2006/PRES/PM/MFB/MATD du 15 mai relatif au régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso Décret 208-2006/PRES/PM/MFB/MATD du 15 mai relatif au règlement intérieur type des conseils de collectivités territoriales. Décret 209-2006/PRES/PM/MFB/MATD du 15 mai portant transfert de compétences aux communes urbaines dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, des sports, des loisirs et de la jeunesse.
	Loi 021-2006/AN du 14 novembre relative à la modification de la loi 055-2004 (CGCT) et à l'extension de l'institution des Conseils villageois de développement (CVD) aux villages rattachés aux communes urbaines.
	Loi 027-2006/AN du 5 décembre relative au régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales.

2007	Décret 032-2007/PRES/PM/MATD du 22 janvier portant organisation, composition et fonctionnement des CVD.
	Décret 069-2007/PRES/PM/MFB/MATD du 9 février portant nomenclature budgétaire des collectivités territoriales du Burkina Faso.
	Décret 095-2007/PRES/PM/MATD/MFB du 1 ^{er} mars relatif à l'adoption du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (2006-2015).
	Décret 254-2007/PRES/PM/MATD/MFB du 11 avril portant approbation des statuts particuliers du Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales (FPDCT).
	Décret 287-2007/PRES/PM/MFB/MATD du 18 mai portant fixation des modalités de répartition des impôts et taxes entre les communes et les régions.
2009	Décret 105-2009/PRES/PM/MATD/MCTC/MJE/MSL/MEF/MFPRE du 3 mars portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines de la culture, des sports, des loisirs et de la jeunesse
	Décret 106-2009/PRES/PM/MATD/MEBA/MASSN/MEF/MFPRE du 3 mars portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation
	Décret 107-2009/PRES/PM/MATD/MAHRH/MEF/MFPRE du 3 mars portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement
	Décret 108-2009/PRES/PM/MATD/MS/MEF/MFPRE du 3 mars portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de la santé.

Source : élaboré par Ky (2010) et complété par les auteurs. État à fin 2009.

2.2. Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration en 2009

Selon le chapitre premier du CGCT (2004) intitulé « De l'organisation du territoire », le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales (CGCT, art. 7). En réalité, le maillage administratif du territoire n'est pas constitué que de CT. Entendue au sens large, l'organisation territoriale comprend non seulement ces dernières mais également des circonscriptions administratives. Elle comporte donc deux volets : un volet « décentralisation » correspondant aux collectivités territoriales, régionales et locales et un volet « déconcentration » formé des circonscriptions administratives. La figure 3 résume cette situation, mais pas seulement^[14]. Elle fait aussi apparaître la tension qui habite

[14] En économie institutionnelle, le « dessin technique économique » (dont l'un des auteurs est l'initiateur) n'est pas seulement une méthode pratique de présentation des institutions de l'État. Certes, le but premier est de simplifier la lecture parfois difficile des textes de loi régissant l'organisation des collectivités territoriales. Mais cette méthode a deux autres vertus importantes : premièrement, elle exige la cohérence du texte par comparaison, en mettant immédiatement en évidence les hiérarchies, les circuits de commandement et de subordination ; et, deuxièmement, elle seule oblige et permet de comparer le *design* formel et la réalité sur le terrain, de confronter ce qui devrait être et ce qui est.

tout processus de décentralisation dans un contexte national particulier. Le cadran de gauche illustre le volet de la décentralisation telle que promue par le *design* institutionnel ; il est mis en regard avec le cadran de droite qui contient le volet de la déconcentration. Ainsi, les résistances à la décentralisation ne sont pas – et ne peuvent pas être – considérées ici comme des égarements qu’il suffirait de corriger : c’est une tension entre deux conceptions, déconcentration et dévolution, dont il faut tirer le meilleur parti et un équilibre soutenable à long terme. S’y ajoute dans le cas du Burkina Faso le rôle des chefferies dans l’organisation coutumière des pouvoirs décentralisés. Certes, on peut ignorer ce rôle et accroître le risque d’échouer ou bien intégrer l’organisation coutumière dans le processus de participation (les *stakeholders*) : il ne sert à rien de prôner la participation de la société civile dans la décentralisation et d’en ignorer une des composantes influentes.

2.2.1. La décentralisation

La région

Elle est la collectivité territoriale intermédiaire. Son espace institutionnel est constitué de l’ensemble des territoires des communes qui la composent et se confond avec celui de la « région circonscription administrative ». À fin 2009, les collectivités territoriales régionales sont au nombre de 13.

La commune

La commune constitue la collectivité territoriale de base dont le territoire est organisé en arrondissements, secteurs et/ou villages. Il existe trois types de communes : les communes rurales, les communes urbaines à statut ordinaire et les deux communes urbaines à statut particulier, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

La *commune rurale* est un regroupement de villages ayant une population résidente d’au moins 5 000 habitants et des activités économiques permettant de générer des ressources propres annuelles d’au moins 5 millions de FCFA. Le territoire de la commune rurale comprend trois espaces distincts (CGCT, art. 28-31) : un espace d’habitation correspondant à « *un établissement humain permanent destiné principalement à l’habitat, au commerce, à l’industrie, à l’artisanat, à l’installation des services publics* » ; un espace de production destiné « *principalement à l’agriculture, à l’élevage, à la foresterie, à la pisciculture et plus généralement à toutes les activités liées à la vie rurale* » ; et un espace de conservation que constituent les « zones de protection des ressources naturelles. [Elles] prennent notamment en compte les aires de protection de la flore et de la faune ». Le nombre de communes rurales à fin 2009 est de 302, dont chacune compte en moyenne 25 villages.

La *commune urbaine à statut ordinaire* est une entité territoriale comprenant une agglomération permanente d'au moins 25 000 habitants sans atteindre 200 000 et dont les ressources propres annuelles atteignent au moins 25 millions de FCFA. Elle est organisée en secteurs et peut comprendre éventuellement des villages. À fin 2009, le nombre de communes urbaines à statut ordinaire est de 47.

La *commune urbaine à statut particulier* est l'espace territorial dans lequel l'agglomération principale compte au moins 200 000 habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources propres annuelles d'au moins 500 millions de FCFA. Elle est organisée en arrondissements regroupant plusieurs secteurs et comprenant des villages le cas échéant. *Ouagadougou* (la capitale politique) et *Bobo-Dioulasso* (la capitale économique) constituent les deux communes urbaines à statut particulier. À fin 2009, Ouagadougou compte cinq arrondissements, 30 secteurs et 17 villages contre respectivement trois, 25 et 35 pour Bobo-Dioulasso.

2.2.2. *Les circonscriptions administratives*

Les circonscriptions administratives sont des entités territoriales déconcentrées dont l'ensemble constitue la représentation de l'État central sur le territoire national. Dépourvues de personnalité morale, ces entités ne sont que des cadres territoriaux de coordination des activités des agences locales du gouvernement central. Elles comprennent trois niveaux : la région, la province et le département.

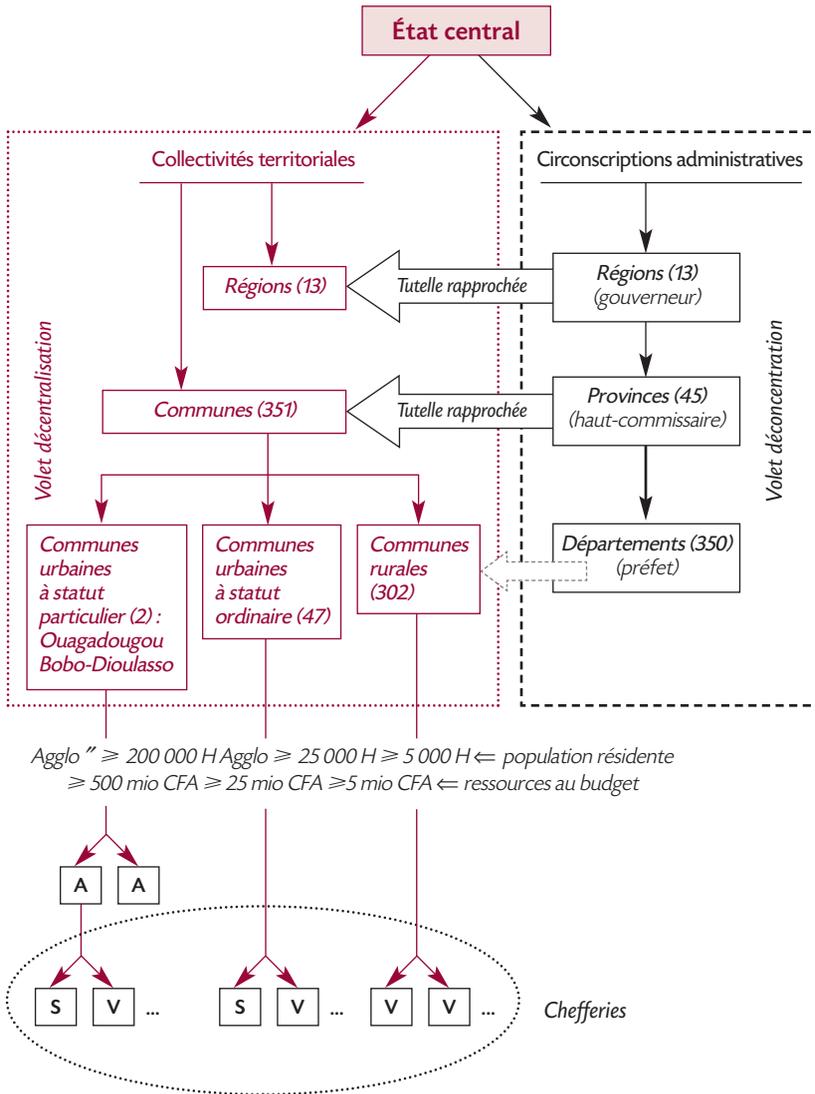
La *région* correspond au niveau supérieur du maillage administratif déconcentré. Son espace territorial comprend une ou plusieurs provinces. Tout comme les régions collectivités territoriales, le pays compte 13 régions circonscriptions administratives. Les limites territoriales des unes et des autres coïncident parfaitement.

La région déconcentrée est administrée par un gouverneur. Celui-ci « *est le délégué du gouvernement et le représentant de chaque ministre dans la région* » (décret 2005-045, art. 2). En outre, il est officier de police judiciaire et administrateur des crédits budgétaires alloués par le gouvernement central à la région. Le gouverneur est chargé des tâches de tutelle rapprochée sur la région collectivité territoriale. Ces tâches consistent en l'approbation et l'autorisation préalable pour des actes et décisions du conseil régional et de son président, ainsi qu'en des contrôles de légalité des décisions et des activités de la région. Devraient aussi s'y ajouter des interventions d'appui-conseil au profit des organes de gestion de la région collectivité territoriale.

La *province* est le deuxième niveau de circonscription administrative. Il en existe au total 45. L'espace territorial provincial est constitué, soit de communes, soit de départements. La province du Kadiogo est la seule dont le territoire coïncide avec celui d'une commune – à savoir la capitale Ouagadougou. Les provinces sont également les cercles électoraux pour les élections législatives au parlement national.

Figure 3

Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration (2009)



Note : agglo = agglomération ; H = habitant ; mio = million ; A = arrondissement ; S = secteur ; V = village.

Source : élaboré par les auteurs sur la base des textes légaux en vigueur en 2009.

La province est dirigée par un haut-commissaire désigné par le gouvernement central. En tant que dépositaire de l'autorité gouvernementale dans la province, le haut-commissaire est chargé de l'exécution des décisions du centre dans sa sphère territoriale de même que de la coordination des activités de l'ensemble de l'administration publique déconcentrée provinciale. En outre, le haut-commissaire est officier de police judiciaire, officier d'état civil et administrateur délégué des crédits budgétaires alloués par le gouvernement central à la province. Enfin, le haut-commissaire est chargé de la tutelle rapprochée sur les communes urbaines et rurales de sa sphère territoriale, cela par délégation des ministres chargés de l'administration du territoire et des finances. De ce fait, il prononce l'approbation des budgets et des comptes administratifs des communes urbaines et rurales. Enfin, il est compétent pour accorder les autorisations préalables portant sur certains actes desdites communes (art. 54 du décret 045-2005).

Le *département* est le niveau de base des collectivités déconcentrées. Chacun des 350 départements du pays est administré par un préfet nommé par le gouvernement central. La tâche du préfet consiste à veiller à l'exécution des lois, règlements et décisions du centre dans la sphère territoriale départementale. En outre, le préfet est officier d'état civil et officier de police judiciaire. Le supérieur hiérarchique immédiat du préfet est le haut-commissaire dont il est le représentant dans le département.

2.2.3. *Structure politico-administrative de la commune*

Toute commune, quel que soit son statut, est dotée d'un conseil municipal (organe délibérant) désigné au suffrage universel direct par les citoyens/électeurs, d'un maire (organe exécutif) désigné au suffrage indirect par le conseil municipal et d'une administration (figure 4).

Le conseil municipal

Les conseils municipaux des communes urbaines à statut ordinaire et des communes rurales sont constitués des conseillers communaux élus au suffrage universel direct pour un mandat non rémunéré de cinq ans. En tant qu'organe délibérant, la tâche principale du conseil est de débattre, décider et faire réaliser toutes « *les affaires de la commune* » : définir les grandes orientations du développement communal, discuter et adopter les plans de développement communaux, contrôler l'exécution des plans, donner mandat au maire et aux commissions techniques et contrôler leurs actions respectives.

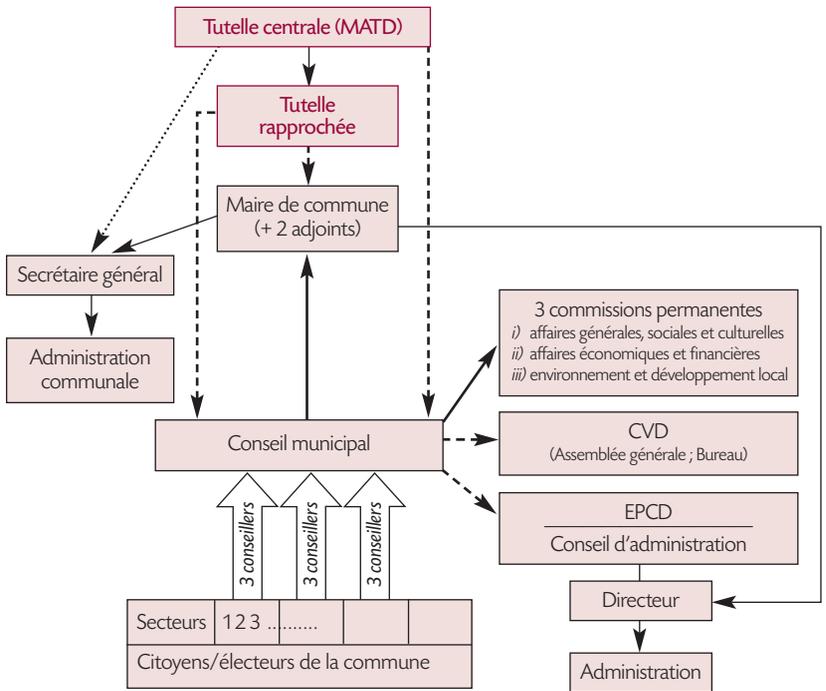
Le conseil est explicitement tenu de mettre en place trois commissions permanentes (loi 055-2004, art. 221) :

- affaires générales, sociales et culturelles ;
- affaires économiques et financières ;
- environnement et développement local.

Les conseils municipaux sont tenus de superviser la mise en place des CVD^[15]. Au préalable prévus uniquement pour les villages des communes rurales par le CGCT, les CVD ont été étendus dès 2007 aux villages des communes urbaines à la suite de la modification du CGCT par la loi 021-2006/AN du 14 novembre 2006. Le CVD est un « regroupement de l'ensemble des forces vives du village » doté d'une instance délibérative qu'est « l'assemblée générale » et d'un organe de direction, à savoir le « bureau » (décret 032-2007 du 22 janvier 2007).

Figure 4

Structure politico-administrative de la commune rurale ou urbaine à statut ordinaire (2009)



⇨ Relation résultant du suffrage direct ⇨ Relation résultant du suffrage indirect
 ⇨⇨ Relation de tutelle prévue par la loi ⇨⇨ Relation de tutelle « informelle » → Relation hiérarchique

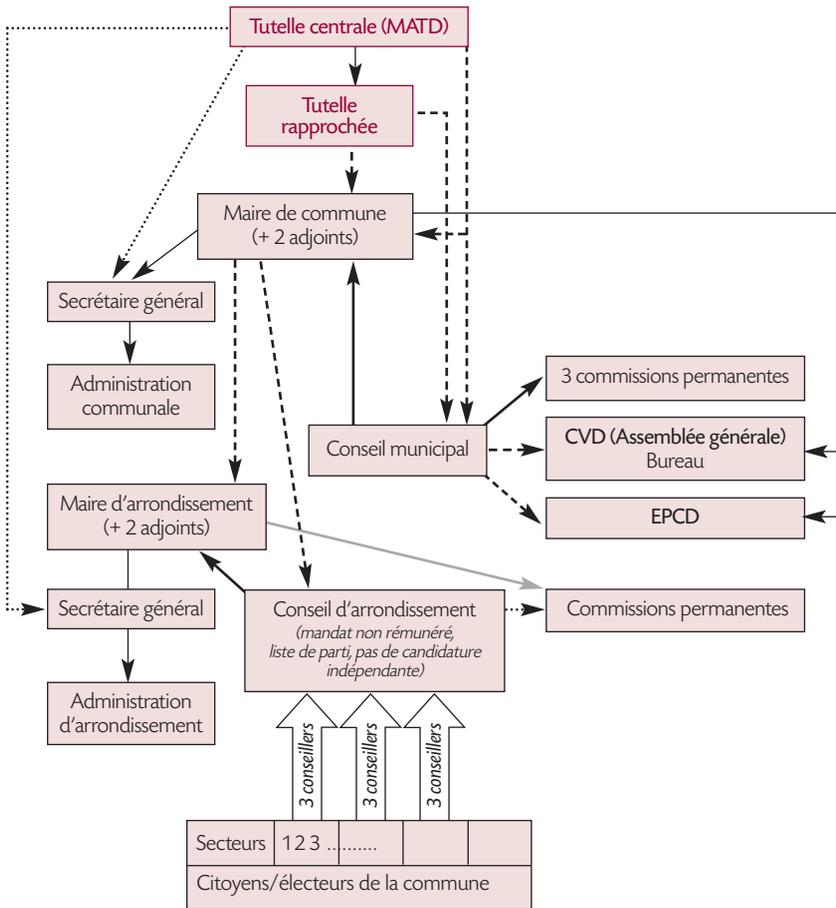
Note : MATD : ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation.
 EPCD : établissements publics communaux pour le développement.

Source : élaboré par les auteurs sur les bases légales valables en 2009.

[15] Dans la plupart des villages des communes rurales, les CVD viennent en remplacement des Commissions villageoises de gestion des terroirs (CVGT) qui avaient été mises en place dans le cadre du Programme national de gestion des terroirs (PNGT). Le décret 032-2007 relatif au fonctionnement des CVD précise dans ses dispositions finales que les patrimoines des CVGT devront être transférés aux CVD aussitôt que ceux-ci seront mis en place.

Figure 5

Structure politico-administrative de la commune urbaine à statut particulier (2009)



⇨ Relation résultant du suffrage direct ⇨ Relation résultant du suffrage indirect
 ⇨ Relation de tutelle prévue par la loi ⇨ Relation de tutelle « informelle » ⇨ Relation hiérarchique
 ⇨ Valable pour Bogodogo (arrondissement de Ouagadougou)

Note : MATD : ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation.
 EPCD : établissements publics communaux pour le développement.

Source : élaboré par les auteurs sur les bases légales valables en 2009.

Les conseils municipaux ont la possibilité de créer, avec l'accord de l'État central, des services publics ayant une personnalité juridique distincte tels que les Établissements publics communaux pour le développement (EPCD). Au plan administratif et fonctionnel, l'EPCD dispose d'un conseil d'administration présidé par le maire et comprenant, entre autres, des conseillers municipaux de même que des représentants de certaines associations professionnelles faîtières. Le conseil adopte le programme d'activités de l'EPCD et contrôle son exécution qui est assurée par un directeur recruté par la commune. Mais, sur le plan administratif, l'EPCD est directement rattaché au cabinet du maire de la commune.

Le maire

Organe exécutif de la commune, le maire est chargé de l'exécution des décisions du conseil municipal dont il préside les séances de délibérations. En outre, il est l'ordonnateur du budget de la commune et le chef de l'administration communale. Il est également officier d'état civil et officier de police judiciaire. Mais il exécute ces deux dernières tâches par délégation du centre.

Le maire est assisté dans sa fonction par deux adjoints auxquels il est tenu de déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses tâches (CGCT, art. 265). Il est également le patron de l'administration communale. Cependant, ladite administration est dirigée par un secrétaire général, fonctionnaire nommé par l'État. La tutelle centrale sur la commune résulte en grande partie de cette situation ambiguë. Les secrétaires généraux fournissent à la commune un véritable appui technique et logistique. Ils sont souvent issus de la catégorie B, voire C, rarement A, du corps des administrateurs civils dont les compétences sont de pure exécution.

Le conseil d'arrondissement

Les deux communes à statut particulier, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, ont un régime politico-administratif spécial avec leurs conseils d'arrondissement (figure 5). Ces conseils regroupent l'ensemble des conseillers d'arrondissement élus au suffrage universel direct pour un mandat quinquennal non rémunéré. Toute personne résidant dans l'arrondissement ayant la qualité d'électeur est éligible comme conseiller d'arrondissement. Les candidatures indépendantes ne sont pas autorisées ; le candidat doit être présenté par un parti politique ou un regroupement de partis. L'élection a lieu « *au scrutin de liste à un tour, avec dépôt de liste complète, à la représentation proportionnelle et au plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel* » (loi électorale 014-2001 du 3 juillet 2001, art. 239). Le nombre de conseillers varie en fonction du nombre de secteurs d'arrondissement, chaque secteur étant une circonscription électorale dans laquelle trois conseillers sont élus.

Le conseil d'arrondissement est compétent pour « (...) *toutes les affaires particulières ou spécifiques à l'arrondissement, à l'exclusion de toute matière ayant un intérêt général pour tout ou partie de la commune à statut particulier* » (CGCT, art. 325). Il peut délibérer sur toutes les affaires de l'arrondissement mais les délibérations « *ne peuvent en aucun cas être contraires aux délibérations du conseil municipal, sous peine de nullité constatée par le maire de la commune à statut particulier* » (CGCT, art. 330).

Ainsi, le conseil d'arrondissement délibère sur le budget de l'arrondissement avant qu'il ne soit repris et intégré dans le budget de la commune. Enfin, l'avis du conseil d'arrondissement doit être requis par la commune pour tout projet dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites territoriales de l'arrondissement.

Une fois installé, le conseil élit en son sein un maire d'arrondissement et deux adjoints et peut mettre en place des commissions permanentes. Le maire d'arrondissement préside les séances du conseil d'arrondissement tout en étant également chargé de l'exécution des délibérations dudit conseil. En outre, il est l'administrateur des crédits de la partie du budget de la commune qui concerne l'arrondissement et est le chef de l'administration de l'arrondissement. Enfin, le maire d'arrondissement peut recevoir « *délégation de pouvoirs du maire de la commune à statut particulier, après délibération du conseil municipal* » pour exécuter des tâches intéressant l'arrondissement mais qui relèvent légalement de la compétence du maire de la commune (CGCT, art. 321 et 333).

Ainsi qu'il résulte de l'article 324 de la loi 055-2004/AN relative au CGCT, chaque arrondissement est tenu de mettre en place un minimum de services administratifs. De façon indicative la loi évoque « l'état civil », « les services sociaux » et « les régies de recettes ».

2.2.4. Problématiques institutionnelles

Une lecture attentive en économie institutionnelle des textes régissant l'organisation des CT du Burkina Faso et la confrontation de l'architecture légale aux réalités de terrain amènent à identifier au moins huit problématiques, déclinées ci-après.

- La question du lien qu'entretiennent décentralisation et déconcentration est primordiale. Cela est particulièrement vrai au niveau des régions qui sont, en parallèle, un démembrement de l'État central (autrement dit, une entité déconcentrée) et une collectivité territoriale. Les fonctions de la région décentralisée ne semblent pas très claires malgré la liste dévolue. En fait, selon nos interlocuteurs, aucune tâche n'a été pour l'instant formellement dévolue aux régions décentralisées.

- Les assemblées régionales étant composées de conseillers municipaux élus par leurs pairs (élections indirectes), elles manquent de légitimité démocratique. Il existe dès lors le risque que la région soit considérée comme une simple émanation des communes, alors que les deux niveaux de collectivités locales sont constitutionnellement séparés. Ce risque est renforcé, comme on le verra plus tard, par le fait que les six principaux impôts locaux sont partagés avec les communes, ces dernières collectant l'impôt qu'elles reversent aux régions en très faibles parts (1,5 et 3 %).
- Le rôle des départements, des provinces et des régions dans la décentralisation :
 - au niveau des départements, le rôle des préfets est devenu de l'avis de tous caduc. Se pose dès lors la question de la suppression de cette fonction et du département ;
 - les avis diffèrent concernant le reste de l'architecture institutionnelle. Les provinces ne jouent semble-t-il pas de rôle dans la décentralisation (délégation ou dévolution), mais elles constituent les circonscriptions électorales pour les élections législatives. On voit donc mal leur abandon, même si cela pose un problème dans le schéma institutionnel ;
- faut-il supprimer les régions comme autorité déconcentrée ? Cela semble difficilement possible, notamment en raison de la position politique des gouverneurs et de la fonction coordinatrice qu'on attribue aux régions déconcentrées, soulignée par les dotations budgétaires qui leur sont affectées. Mais, en contrepoint, le rôle des régions décentralisées est complètement ignoré à ce jour. On devrait à terme envisager une seule forme de région, décentralisée, reprenant en les groupant les fonctions de la région déconcentrée et celles qui doivent être dévolues. Cela permettrait d'éviter des doublons administratifs tout en augmentant l'efficacité de la fonction coordinatrice. Le rôle du gouverneur serait alors à préciser.
- Le classement des communes rurales et urbaines sur la base de la population et des ressources au budget est-il pertinent ? Au niveau des communes urbaines à statut particulier se pose en outre la question de leur organisation en arrondissements. D'une part, le poids décisionnel des arrondissements dans la mise en œuvre de la décentralisation n'est pas informé ; d'autre part, il semblerait que les arrondissements peuvent être soumis à redécoupage en fonction de critères électoraux – ce qui introduirait, si tel est le cas, des nuisances dans le dessin institutionnel d'une réelle dévolution.
- La question des chefferies (figure 3) et du lien qu'elles entretiennent avec les élus mérite d'être posée. Les chefs coutumiers ne se sont visiblement pas investis massivement dans les élections municipales tout en étant, comme l'ont souligné nos interlocuteurs, représentés dans les conseils municipaux. Dans tous les cas, il existe deux légitimités : celle de l'élection et celle de la succession. Le maire est obligé de

composer avec les chefs coutumiers. Le projet de loi sur le foncier viendrait entériner ce constat.

- L'organisation en ligne des ministères et départements favorise la déconcentration plutôt que la dévolution. Dans cette situation, le ministère transversal qu'est le ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation (MATD) devrait coordonner l'action gouvernementale de dévolution. Mais il se heurte aux autres ministères, dont il dépend tant pour les compétences techniques liées à la mise en œuvre de politiques publiques décentralisées que pour les lignes budgétaires à défendre pour chaque tâche dévolue. Cette situation fait qu'il a du mal à asseoir sa légitimité et donc à jouer véritablement un rôle pilote pour la politique gouvernementale de décentralisation.
- Se pose également la question du secrétaire général de la commune et, plus généralement, des fonctionnaires communaux. Pour construire la capacité administrative et gestionnaire qu'une vraie dévolution requiert, une priorité devrait être de créer un corps de fonctionnaires territoriaux. Cette tâche de formation pourrait être confiée à une haute école nationale dans une forme à préciser en accord avec les partenaires (État, CT et direction de l'école). Mais dans un premier temps, peut-être faudrait-il reverser des fonctionnaires d'État dans la fonction publique territoriale, tout en leur garantissant leur statut actuel de salaire et d'engagement.
- Enfin, en référence aux figures 4 et surtout 5, on constate une multiplication des institutions communales parallèles, avec des relations de nomination, de responsabilité et de contrôle qui ne sont pas précises, voire se superposent. La figure 4 montre bien que le conseil municipal nomme les commissions, mais que le maire peut aussi intervenir auprès desdites commissions et des CVD – qui se trouvent dans la ligne hiérarchique à la fois du législatif et de l'exécutif communal. La figure 5 ajoute des complications relationnelles pour les communes à statut particulier. Il y a ici un risque réel de dilution des compétences et de la responsabilité politiques.

2.3. Le budget décentralisé

La loi 014-2006 du 9 mai 2006 détermine les ressources et les charges des CT. La figure 6 résume les dispositions principales de ladite loi en ce qui concerne l'énumération des dépenses et celles des recettes. Le budget et le compte comprennent deux sections, de fonctionnement et d'investissement. La figure 6 étant « lisible » sans commentaire additionnel, l'analyse se limite ici à quelques points essentiels controversés.

- (1) La loi prescrit une **contrainte d'équilibre budgétaire** (art. 8 ; voir encadré 2) mais celle-ci doit être qualifiée dans la mesure où le texte est ambigu et certainement pas compréhensible à première lecture, pour au moins cinq raisons :

(i) le compte de fonctionnement est exprimé en dépenses et recettes et non en charges et produits ; ce sont donc les mouvements monétaires effectifs qui comptent, à l'exclusion des écritures comptables éventuelles ;

(ii) les dépenses de fonctionnement comprennent les amortissements, au sens de remboursement des emprunts (à ce jour, les CT n'ont pas accès à l'emprunt) ;

(iii) l'« équilibre » est asymétrique et se comprend seulement comme une interdiction de déficit courant. En réalité, le compte de fonctionnement doit dégager un surplus, puisque 20 % des recettes propres de fonctionnement doivent alimenter le compte des investissements. Mais la pratique diffère de la règle : si le prélèvement est inscrit au moment de l'approbation des budgets (et beaucoup de CT font un effort pour respecter ce ratio), il est rarement respecté lorsqu'on examine les comptes après l'exécution^[16] ;

(iv) le principe de l'annualité n'est pas respecté puisque le compte de fonctionnement peut reprendre « un excédent » ;

(v) les recettes « propres » ne sont pas qualifiées comme telles dans la loi. Il faut se référer à un autre texte du ministère de l'Économie et des finances (MEF)^[17] sur les opérations financières des CT pour interpréter le qualificatif « propre » comme concernant les groupes A, B et C de la figure 6.

Encadré 2 L'article 8 de la loi 014-2006 du 9 mai 2006

Le budget est voté en équilibre réel par le Conseil de la collectivité territoriale. Le budget est en équilibre réel lorsque la section « fonctionnement » et la section « investissement » sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement des recettes de la section « fonctionnement » au profit de la section « investissement » ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts et éventuellement des dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Le prélèvement sur les recettes de « fonctionnement » au profit de la section « investissement » doit représenter au moins 20 % des recettes budgétaires propres de la collectivité.

Toutefois, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise par chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.

[16] L'analyse des comptes administratifs de 2007 montre que sur les 351 communes, seules 95 ont fait un prélèvement. Parmi ces 95, 32 seulement ont effectué un prélèvement d'au moins 20 % comme prévu par les textes (information communiquée par la Direction générale du budget le 9 décembre 2009).

[17] Ministère de l'Économie et des finances (2009), page 20.

Budget décentralisé du Burkina Faso

Budget de fonctionnement

Dépenses réelles

Dépenses obligatoires

1. Frais des conseillers et du conseil
2. Personnel communal
3. Pensions
4. Entretien du siège de l'administration territoriale
5. Frais administratifs
6. Énergie, télécommunications
7. État civil
8. Frais de justice
9. Participation au Service national de protection contre l'incendie
10. Bibliothèque
11. Services locaux et hygiène
12. Rues, voiries, places publiques
13. Cimetières
14. Plans d'alignement et de nivellement
15. Perception des impôts et taxes
16. Frais de dettes, intérêts et amortissement
17. Prélèvement sur les biens et revenus des CT
18. Entretien des immeubles
19. Services locaux légalement dévolus
20. Dépenses induites par les transferts de compétences

Dépenses facultatives

...

Prélèvements au profit de la section « investissement » = au moins 20 % des recettes propres

Recettes

A. Impôts et taxes

« les six impôts »

- a. Patente
- b. Résidence
- c. Biens de mainmorte
- d. Sur les armes
- e. Jouissance
- f. Secteur informel

« les autres taxes »

- g. Sur les spectacles
- h. Sur les jeux
- i. Sur la publicité
- j. Sur les charrettes

B. Recettes d'exploitation des services communaux

- Location du matériel
- Droits d'expédition des actes administratifs
- Taxe des visites sanitaires et dispensaires
- Produits des maternités et dispensaires
- Redevances de balayage
- Enlèvement des ordures
- Taxe funéraire
- Taxe d'abattage
- Prestations de service
- Ventes de produits

C. Recettes du domaine communal

- Droits de place : marchés, foires, parcs à bestiaux
- Locations
- Redevance d'occupation du domaine public
- Concession dans les cimetières
- Droits de stationnement
- Taxe sur les dégradations
- Autres produits

D. Revenus divers

- Amendes de police
- Remboursement de frais
- Produits des services concédés ou affermés
- Bénéfices non réinvestis des exploitations à caractère industriel ou commercial
- Contributions aux opérations de lotissement
- Produits financiers
- Quêtes et contributions volontaires
- DGF (dotation globale de fonctionnement)
- Produits de la fiscalité partagée

Budget des investissements

Dépenses réelles

Dépenses obligatoires

- Réalisation des programmes d'investissement.
- Actions de développement.

Art. 23 :

Les dépenses d'investissement des CT doivent présenter au moins le tiers du montant total des prévisions de dépenses.

Recettes

I. Recettes propres

- Produits des ventes (meubles, immeubles, titres)
- Animaux en fourrière non réclamés
- Autres recettes propres
- Dotation globale d'équipement (DGE)
- Prélèvement de la section « fonctionnement »

II. Autres financements

- Subventions reçues de l'État
- Subventions reçues des autres CT nationales ou étrangères
- Aides, dons, legs

III. Emprunts

Les emprunts sont soumis à autorisation préalable de l'autorité de tutelle.

Source : Loi 014-2006 du 9 mai 2006 portant sur la détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso. Extraits en particulier des articles 8 (règle du 20 %), 15 (recettes de fonctionnement), 17 (recettes d'investissement), 20 (dépenses) et 23 (règles du tiers pour les investissements). Compilation des auteurs.

- (2) Les dépenses d'investissement doivent représenter au moins le tiers du montant total des prévisions de dépenses. Le texte ne précise pas si ce total comprend les deux sections « fonctionnement » et « investissement » ou seulement la section « fonctionnement ». Dans un premier calcul, si seules les dépenses de fonctionnement servent de référence, cela équivaut à $33 \frac{1}{3} \%$ du fonctionnement. Dans un second calcul, si la référence est aux deux sections, cela équivaldrait à 50% des dépenses de fonctionnement^[18]. Ce ratio nous semble une exigence démesurée dans un pays en voie de décentralisation : même des systèmes fédéralistes ou décentralisés bien établis n'arrivent pas à le respecter. Cela pose en outre la question de la soutenabilité des décisions d'investissement au regard des dépenses de fonctionnement qui sont induites par la décision d'investir (Dafflon et Beer-Tóth, 2009) : qui les supportera et par quels moyens financiers ?
- (3) Les aides financières extérieures ne sont pas comprises dans le budget de fonctionnement, tandis qu'elles apparaissent dans le budget des investissements à la rubrique « II. Autres financements ». Chaque année toutefois, la circulaire budgétaire des CT (Arrêté interministériel du MATD et du MEF) attire l'attention des ordonnateurs des CT sur l'obligation d'inscrire toutes les ressources, qu'elles soient de fonctionnement ou d'investissement, dans un document unique – le budget. La nomenclature budgétaire des CT dispose d'une ligne en fonctionnement pour l'inscription de cette catégorie de recettes en fonctionnement. Il s'agit du chapitre 73 « Recouvrements et participations », article 734 « Subvention »^[19].
- (4) La nomenclature des dépenses repose sur une classification comptable de l'énumération des types de dépenses. Toutefois, on y retrouve des éléments qui pourraient être l'ébauche d'une classification fonctionnelle (par exemple, les catégories 10, 16 et 17 en dépenses de fonctionnement de la figure 6). Cette absence de classification fonctionnelle des dépenses pose un véritable problème puisque, comme nous le verrons, le texte de loi dévolue des tâches aux CT et non pas des dépenses. Or, à ce jour, aucune statistique de finances publiques locales ne donne une classification fonctionnelle des dépenses^[20]. Comment dès lors piloter la décentralisation et en mesurer les progrès ?

[18] Si la section « investissement » représente le tiers du montant total des deux sections, la section « fonctionnement » correspond alors à $\frac{2}{3}$ de 100% = $66 \frac{2}{3} \%$. Ce qui revient à dire que la proportion [investissement/fonctionnement] = $33 \frac{1}{3}$ sur $66 \frac{2}{3}$ = 50% .

[19] Dans la pratique, il est très difficile de contrôler ces financements et nombreuses sont les CT qui ne les inscrivent pas. Il s'agit par exemple des ressources issues de la coopération décentralisée (jumelages et autres relations). Ces ressources sont gérées par des Comités locaux de jumelage. À fin 2009, les textes organisant ces comités étaient en relecture. On devrait s'acheminer vers une fongibilité des ressources dans le budget des CT (information communiquée par la Direction générale du budget le 9 décembre 2009).

[20] Notons toutefois que la commune de Ouagadougou innove avec son budget 2010 en présentant une classification fonctionnelle des dépenses de fonctionnement. Dans une commune visitée, le comptable tenait, de manière informelle il est vrai, une comptabilité fonctionnelle sous la forme d'une matrice Excel : chaque rubrique comptable de dépense (en horizontal) était classée sous une fonction (en colonne). C'est dire qu'un réel besoin fait son apparition au moins au niveau de l'autorité communale afin de disposer d'un instrument de pilotage des politiques locales. Dans les deux cas, la commune possède également la capacité technique nécessaire à répondre à ce besoin. En outre, le budget fonctionnel servait à informer et à expliquer les liens entre ressources fiscales demandées et tâches communales.

(5) Enfin, et sans entrer ici dans les détails, la nomenclature présentée dans la loi 014-2006 contient quelques dispositions qui mériteraient une révision car elles peuvent recevoir diverses interprétations. En voici quelques exemples :

- si le budget est voté en équilibre réel, qu'en est-il du compte ?
- les recettes budgétaires « propres » ne sont pas définies ;
- le produit de certaines taxes tombe dans les recettes générales alors que ce sont des redevances de type « utilisateur-payeur », normalement soumises à des règles précises de couverture des coûts et d'affectation (taxe d'enlèvement des ordures, par exemple) ;
- les revenus courants énumérés ne sont pas toujours des « revenus » ni toujours « courants » au sens du budget « annuel » : ainsi, « l'excédent ordinaire de clôture des exercices précédents » – déjà comptabilisé comme revenus dans un exercice précédent – ne peut l'être une seconde fois ; ce sont des reports, et non des revenus qui, de plus, contredisent le principe d'annualité fixé par la loi ;
- les « contributions aux opérations de lotissement » sont classées comme recettes ordinaires alors qu'elles devraient figurer comme recettes extraordinaires : une fois le lotissement achevé, ces recettes disparaissent (sauf à avoir une succession de lotissements à aménager dans une grande commune urbaine) ;
- en investissement, les prélèvements sur la section « fonctionnement » ou les excédents d'investissement reportés sont des reports et non des recettes en tant que telles ; comme d'ailleurs les emprunts énumérés comme recettes, qui sont des ressources financières sans doute, mais pas des recettes puisqu'il faudra demain dégager de vraies recettes pour rembourser le capital emprunté.

2.4. Le transfert des tâches

Nous commencerons par résumer les dix domaines des tâches transférées selon la loi de 2004. Les critères qui ont prévalu pour ce transfert aux régions et aux collectivités locales ne sont pas explicités dans les textes légaux ou les documents les accompagnant, à l'exception du principe de subsidiarité et de la règle dite « de la progressivité ». Cette règle étant spécifique au Burkina Faso, nous y reviendrons dans un deuxième temps (définition et mise en œuvre) avant d'aborder la problématique de la dévolution à travers le prisme de l'économie institutionnelle.

2.4.1. Les domaines des tâches transférées

Les tâches transférées aux CT sont énumérées dans les articles 85 à 105 de la loi 055-2004 du 21 décembre 2004 sur le CGCT en tant que principale norme de référence

en matière de décentralisation. Le tableau 8 récapitule les tâches visées et le niveau de CT qui les reçoit. Sont concernés :

- (1a) la gestion du domaine foncier^[21];
- (1b) l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain ;
- (2) l'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- (3) le développement économique et la planification ;
- (4) la santé et l'hygiène ;
- (5) l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle et l'alphabétisation ;
- (6) la culture, les sports, les loisirs et la jeunesse ;
- (7) la protection civile, l'assistance et les secours ;
- (8) les pompes funèbres et les cimetières ;
- (9) l'eau et l'électricité ;
- (10) les marchés, les foires et les abattoirs.

[21] Nous séparons la gestion du domaine foncier de l'aménagement du territoire car, si effectivement dix groupes de tâches ont été transférés aux CT, certains parlent de onze domaines, en référence à 1a et 1b qui sont alors considérés comme distincts.

Domaine	Tâches dévolues		
	[A] Région	[B] Commune urbaine	[C] Commune rurale
<p>Dépenses obligatoires</p> <p>1a. Aménagement du territoire.</p> <p>1b. Gestion du domaine foncier et aménagement urbain.</p>	<p>1) Avis sur le schéma régional d'aménagement (SRA) et le schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU).</p> <p>2) Soutien aux transports en commun régionaux.</p> <p>3) Permis d'occupation du domaine foncier.</p> <p>4) Construction et entretien des pistes rurales.</p>	<p>1) Avis sur le SDAU.</p> <p>2) Établissement et exécution des plans de lotissement.</p> <p>3) Attribution de parcelles, délivrance de titres d'occupation du domaine foncier.</p> <p>4) Permis de construire.</p> <p>5) Certificat de conformité.</p> <p>6) Adressage et dénomination des rues.</p> <p>7) Participation à la gestion des terres du foncier national.</p> <p>8) Permis d'occupation du domaine public.</p> <p>9) Police de la circulation.</p> <p>10) Création, entretien des rues et signalisation.</p> <p>11) Désignation des sites des gares et des aires de stationnement.</p> <p>12) Construction et entretien des caniveaux, des gares et des aires de stationnement.</p> <p>13) Initiative et soutien aux transports en commun.</p> <p>14) Initiative et soutien au ramassage scolaire.</p>	<p>1) Avis sur les schémas d'aménagement de l'espace d'habitation (SAEDH).</p> <p>2) Établissement et exécution de plans de lotissement.</p> <p>3) Participation à l'élaboration des schémas d'aménagement de l'espace de production et de conservation (SAEPC).</p> <p>4) Participation à la construction et à l'entretien des pistes rurales.</p> <p>5) Attribution de parcelles, délivrance de titres d'occupation du domaine foncier.</p> <p>6) Permis de construire.</p> <p>7) Certificat de conformité.</p> <p>8) Adressage et dénomination des rues.</p> <p>9) Participation à la gestion des terres du foncier national.</p> <p>10) Permis d'occupation du domaine public.</p> <p>11) Police de la circulation.</p> <p>12) Création, entretien des rues et signalisation.</p> <p>13) Désignation des sites des gares et des aires de stationnement.</p> <p>14) Construction et entretien des caniveaux, des gares et des aires de stationnement.</p> <p>15) Initiative et soutien aux transports en commun.</p> <p>16) Initiative et soutien au ramassage scolaire.</p>
<p>2. Environnement et gestion des ressources naturelles</p>	<p>5) Création de bois et de forêts.</p> <p>6) Participation à la protection, gestion, mise en défens des forêts classées et des forêts protégées.</p> <p>7) Participation à la protection des cours d'eau.</p> <p>8) Prévention et lutte contre les feux de brousse et la coupe abusive du bois.</p> <p>9) Protection de la faune et des ressources halieutiques.</p> <p>10) Participation à la gestion, à l'exploitation des périmètres aquacoles d'intérêt économique (PAIE).</p> <p>11) Élaboration, mise en œuvre des plans d'action pour l'environnement.</p> <p>12) Permis de coupe de bois.</p> <p>13) Participation à l'établissement des schémas et plans d'enlèvement et d'élimination des déchets.</p>	<p>15) Élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement.</p> <p>16) Participation à la protection et à la gestion des eaux souterraines, de surface et des ressources halieutiques.</p> <p>17) Assainissement.</p> <p>18) Lutte contre l'insalubrité, les pollutions et nuisances diverses.</p> <p>19) Création, gestion des espaces verts et parcs communaux.</p> <p>20) Lutte contre la divagation des animaux et réglementation de l'élevage.</p> <p>21) Gestion des déchets.</p> <p>22) Permis de coupe de bois.</p> <p>23) Participation à la conservation et à la gestion des ressources renouvelables.</p> <p>24) Lutte contre les feux de brousse et la coupe abusive du bois.</p> <p>25) Participation à la protection et à la gestion de la faune des forêts classées.</p> <p>26) Protection et gestion de la faune des forêts protégées.</p>	<p>17) Élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement.</p> <p>18) Participation à la protection et à la gestion des eaux souterraines, de surface et des ressources halieutiques.</p> <p>19) Assainissement.</p> <p>20) Lutte contre l'insalubrité, les pollutions et nuisances diverses.</p> <p>21) Création, gestion des espaces verts et parcs communaux.</p> <p>22) Lutte contre la divagation des animaux et réglementation de l'élevage.</p> <p>23) Gestion des déchets.</p> <p>24) Participation à la conservation et à la gestion des ressources renouvelables.</p> <p>25) Lutte contre les feux de brousse et la coupe abusive du bois.</p> <p>26) Participation à la protection et à la gestion de la faune des forêts classées.</p> <p>27) Protection et gestion de la faune des forêts protégées.</p>

Domaine	Tâches dévolues		
	[A] Région	[B] Commune urbaine	[C] Commune rurale
		<p>27) Avis sur l'installation des établissements insalubres, dangereux et incommodes de première et deuxième classes.</p>	<p>28) Avis sur l'installation des établissements insalubres, dangereux et incommodes de première et deuxième classes.</p> <p>29) Gestion de la zone de production aménagée par la commune.</p> <p>30) Participation à la gestion de zone de production aménagée par des tiers sur le territoire communal.</p> <p>31) Création de zones de conservation.</p> <p>32) Participation à la protection et à la gestion des ressources naturelles.</p> <p>33) Participation à la protection et à la gestion des forêts naturelles, de la faune sauvage, des ressources en eau et des ressources halieutiques.</p> <p>34) Permis de coupe de bois.</p> <p>35) Permis de petite chasse en zone de conservation.</p> <p>36) Permis de pêche sportive.</p>
3. Développement économique et planification	<p>14) Élaboration et exécution de politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'État.</p> <p>15) Passation des contrats plans ou des contrats programmes avec l'État ou des personnes morales pour la réalisation d'objectifs de développement.</p>	<p>28) Élaboration et exécution de politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'État.</p> <p>29) Passation des contrats plans ou des contrats programmes avec l'État ou des personnes morales pour la réalisation d'objectifs de développement.</p>	<p>37) Élaboration et exécution de politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'État.</p> <p>38) Passation des contrats plans ou des contrats programmes avec l'État ou des personnes morales pour la réalisation d'objectifs de développement.</p>
4. Santé et hygiène	<p>16) Participation à la construction et à la gestion des formations sanitaires de base.</p> <p>17) Construction et gestion des formations sanitaires intermédiaires.</p> <p>18) Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique.</p> <p>19) Réglementation et prise de mesures relatives à l'hygiène, à la salubrité et à la prévention des maladies.</p> <p>20) Valorisation de la pharmacopée traditionnelle.</p> <p>21) Participation à la résolution des problèmes de santé.</p> <p>22) Participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte sanitaire nationale.</p>	<p>30) Construction et gestion des formations sanitaires de base.</p> <p>31) Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique et prise de mesures de prévention des maladies.</p> <p>32) Prise de mesures d'hygiène et de salubrité.</p> <p>33) Contrôle de l'application des règlements sanitaires.</p> <p>34) Participation à la résolution des problèmes de santé.</p> <p>35) Participation à l'établissement de la tranche communale de la carte sanitaire nationale.</p>	<p>39) Construction et gestion des formations sanitaires de base.</p> <p>40) Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique et prise de mesures de prévention des maladies.</p> <p>41) Prise de mesures d'hygiène et de salubrité.</p> <p>42) Contrôle de l'application des règlements sanitaires.</p> <p>43) Participation à la résolution des problèmes de santé.</p> <p>44) Participation à l'établissement de la tranche communale de la carte sanitaire nationale.</p>
5. Éducation, emploi, formation professionnelle et alphabétisation.	<p>23) Participation à la prise en charge de l'enseignement préscolaire.</p> <p>24) Participation à la prise en charge du développement de l'enseignement primaire.</p>	<p>36) Prise en charge du développement de l'enseignement préscolaire : acquisition, construction et gestion des écoles.</p>	<p>45) Prise en charge du développement de l'enseignement préscolaire : acquisition, construction et gestion des écoles.</p>

Domaine	Liste des actions		
	[A] Région	[B] Commune urbaine	[C] Commune rurale
	<p>25) Participation à la construction et à la gestion des établissements secondaires.</p> <p>26) Prise en charge du développement de l'enseignement de supérieur.</p> <p>27) Prise en charge de la promotion de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation.</p> <p>28) Participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte éducative nationale.</p>	<p>37) Prise en charge du développement de l'enseignement primaire : acquisition, construction et gestion des écoles.</p> <p>38) Contribution au développement de l'enseignement secondaire : acquisition, construction et gestion des établissements.</p> <p>39) Prise en charge du développement de la formation professionnelle et de l'alphabétisation.</p> <p>40) Participation à l'établissement de la tranche communale de la carte éducative.</p>	<p>46) Prise en charge du développement de l'enseignement primaire : acquisition, construction et gestion des écoles.</p> <p>47) Contribution au développement de l'enseignement secondaire : acquisition, construction et gestion des établissements.</p> <p>48) Prise en charge du développement de la formation professionnelle et de l'alphabétisation.</p> <p>49) Participation à l'établissement de la tranche communale de la carte éducative.</p>
6. Culture, sports, loisirs et jeunesse.	<p>29) Construction et gestion des infrastructures culturelles, sportives et de jeunesse.</p> <p>30) Promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse.</p> <p>31) Construction et gestion de musées et bibliothèques.</p> <p>32) Promotion du tourisme et de l'artisanat.</p> <p>33) Valorisation des potentiels culturels et artistiques traditionnels.</p> <p>34) Gestion et conservation des archives.</p>	<p>41) Construction et gestion des infrastructures sociales, culturelles, sportives et de jeunesse.</p> <p>42) Promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse.</p> <p>43) Construction et gestion de musées et bibliothèques communaux.</p> <p>44) Promotion du tourisme et de l'artisanat.</p> <p>45) Valorisation des potentiels culturels et artistiques traditionnels de la commune.</p> <p>46) Gestion et conservation des archives communales.</p> <p>47) Création et gestion des sites et monuments.</p> <p>48) Suivi de la restauration et de la réhabilitation des sites et monuments historiques.</p>	<p>50) Construction et gestion des infrastructures sociales, culturelles, sportives et de jeunesse.</p> <p>51) Promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse.</p> <p>52) Construction et gestion de musées et bibliothèques communaux.</p> <p>53) Promotion du tourisme et de l'artisanat.</p> <p>54) Valorisation des potentiels culturels et artistiques traditionnels de la commune.</p> <p>55) Gestion et conservation des archives communales.</p> <p>56) Création et gestion des sites et monuments.</p> <p>57) Suivi de la restauration et de la réhabilitation des sites et monuments historiques.</p>
7. Protection civile, assistance et secours.	<p>35) Participation à la protection et à la promotion des droits.</p> <p>36) Participation à la promotion et à la protection sociales individus et des groupes.</p> <p>37) Participation à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés.</p> <p>38) Participation à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie : création et gestion des unités de sapeurs-pompiers.</p> <p>39) Participation à la lutte contre les calamités.</p>	<p>49) Participation à la protection et à la promotion des droits humains.</p> <p>50) Participation à la promotion sociale des individus et des droits.</p> <p>51) Participation à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés.</p> <p>52) Participation à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie : création et gestion des unités de sapeurs-pompiers.</p>	<p>58) Participation à la protection et à la promotion des droits humains.</p> <p>59) Participation à la promotion sociale des individus et des droits.</p> <p>60) Participation à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés.</p> <p>61) Participation à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie : création et gestion des unités de sapeurs-pompiers.</p>
8. Pompes funèbres et cimetières.		<p>53) Réglementation en matière de pompes funèbres et cimetières.</p> <p>54) Aménagement et gestion des cimetières.</p>	<p>62) Réglementation en matière de pompes funèbres et cimetières.</p> <p>63) Aménagement et gestion des cimetières.</p>

Domaine			
	[A] Région	[B] Commune urbaine	[C] Commune rurale
		55) Délivrance des permis d'inhumer ou d'autorisations de transfert des restes mortels. 56) Contrôle du respect de la réglementation en matière d'opérations funéraires et de transfert des restes mortels. 57) Création et gestion des pompes funèbres. 58) Construction, entretien et gestion des morgues.	64) Délivrance des permis d'inhumer ou d'autorisations de transfert des restes mortels. 65) Contrôle du respect de la réglementation en matière d'opérations funéraires et de transfert des restes mortels. 66) Création et gestion des pompes funèbres. 67) Construction, entretien et gestion des morgues.
9. Eau et électricité.	40) Avis sur les programmes nationaux d'approvisionnement en eau. 41) Participation à l'élaboration du schéma directeur régional d'approvisionnement en eau. 42) Participation à l'entretien et à la conservation des cours d'eau. 43) Participation à la réalisation et à l'entretien des retenues, des barrages, des puits et forages. 44) Avis sur les plans d'électrification dans la région. 45) Participation à l'élaboration du schéma directeur régional d'électrification. 46) Participation à l'élaboration du schéma national d'électrification.	59) Avis sur le schéma directeur d'approvisionnement en eau. 60) Élaboration et mise en œuvre des plans locaux de production de distribution et de maîtrise d'énergie. 61) Création et gestion des infrastructures énergétiques. 62) Production et distribution de l'eau potable. 63) Réalisation et gestion de puits, de forages et de bornes-fontaines. 64) Participation à l'élaboration du schéma régional d'électrification. 65) Réalisation et gestion de l'éclairage public.	68) avis sur le schéma directeur d'approvisionnement en eau. 69) Élaboration et mise en œuvre des plans locaux de production de distribution et de maîtrise d'énergie. 70) Création et gestion des infrastructures énergétiques. 71) Production et distribution de l'eau potable. 72) Réalisation et gestion de puits, de forages et de bornes-fontaines. 73) Participation à l'élaboration du schéma régional d'électrification. 74) Réalisation et gestion de l'éclairage public.
10. Marchés, foires et abattoirs.	47) Création, aménagement et gestion des aires de foires. 48) Organisation des foires régionales. 49) Participation à la construction et à la gestion des abattoirs régionaux.	66) Création, aménagement et gestion des marchés. 67) Construction et gestion des abattoirs et aires d'abattage.	75) Création, aménagement et gestion des marchés. 76) Construction et gestion des abattoirs et aires d'abattage.

Source : élaboré par les auteurs sur les bases légales valables en 2009.

2.4.2. La règle de la progressivité

L'article 5 du CGCT de 2004 dispose que « *la mise en œuvre de la décentralisation se fait selon la règle de la progressivité (...)* », mais sans précision sur ce terme, la méthode, le contenu ou la chronologie. En théorie, la progressivité guidant une stratégie de mise en œuvre de la décentralisation recoupe trois dimensions : une dimension fonctionnelle, une dimension territoriale et une dimension managériale.

Dimension fonctionnelle

La mise en œuvre de la décentralisation se fait par transfert successif des tâches ; cela revient à constituer des *paniers de tâches* à décentraliser en autant d'étapes.

Dimension territoriale

Le processus est *expérimental* : en sélectionnant les CT dans lesquelles, selon le modèle de négociation, les freins aux changements sont les moins forts, on peut enclencher un effet de démonstration. Il s'agit là de « communes laboratoires » (respectivement de régions).

Dimension managériale

La mise en œuvre est progressive pour tenir compte de la *capacité politique* d'absorption de la décentralisation (piloter l'offre de biens et services publics locaux) et de la *capacité de gestion* nécessaire à la mise en œuvre des politiques décentralisées (gérer la fonction de production des biens et services collectifs locaux).

À défaut d'être explicitée dans la loi, la règle de la progressivité dans le contexte burkinabè a été précisée dans le Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD) adopté par le gouvernement central en mars 2007 (décret 095-2007 du 1^{er} mars). Selon ce document, la règle de la progressivité signifie que le transfert des compétences aux collectivités locales « *s'opère graduellement en fonction du niveau d'appropriation des collectivités locales et des capacités de mise en œuvre par l'État (central)* ». Le gouvernement central explique dans le même document que la notion d'appropriation se décline de deux manières : l'appropriation sociale qui « *consiste à faire en sorte que les populations et les organisations de la société civile s'impliquent avec responsabilité citoyenne dans la gestion des affaires locales* » et l'appropriation politique qui « (...) *porte sur le rôle éminent que les partis politiques sont appelés à jouer pour le respect strict des règles du jeu démocratique et pour amener les populations à participer de façon consciente au jeu politique* ». En revanche, en ce qui concerne les « capacités de mise en œuvre par l'État » central, aucune autre précision particulière n'a été apportée.

Ces précisions sur la progressivité par appropriation politique des parties prenantes à la décentralisation (collectivités locales, société civile, partis politiques) ne donnent guère d'informations concrètes sur la mise en œuvre et la pratique de la dévolution. Il a fallu dès lors quitter la méthode de l'analyse en économie institutionnelle pour passer à la méthode de l'interview. *De facto*, nos visites de terrain et nos échanges sur cette question nous permettent d'avancer que la règle de la progressivité s'applique comme suit dans les trois dimensions évoquées.

Les tâches décentralisées

Le transfert des tâches n'a pas été prévu à l'entrée en vigueur de ladite loi, en 2006, mais progressivement. Un premier panier de tâches a été sélectionné dans quatre des dix domaines soumis à décentralisation – même si la mise en œuvre n'est pas

encore totalement opérationnelle en raison de l'insuffisance des moyens financiers transférés, qui ne correspondent pas – tant s'en faut – aux besoins. Ainsi, à fin 2009, la mise en œuvre de la décentralisation concerne quatre domaines et une partie seulement des communes, les régions n'ayant pas encore été incluses.

Les quatre domaines sont :

- (i) la culture, les sports, les loisirs et la jeunesse (domaine 6 du tableau 8) ;
- (ii) le préscolaire, l'enseignement primaire et l'alphabétisation (une partie du domaine 5) ;
- (iii) l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement (domaines 2, 4 et 9) ;
- (iv) la santé (une partie du domaine 4)^[22].

On n'a toutefois pas d'indication, hormis la subsidiarité et la progressivité, quant aux critères retenus pour décentraliser des tâches de l'État central, ni sur ceux qui ont prévalu pour le choix des tâches dans les quatre domaines du premier panier.

Les communes concernées

La décentralisation est réalisée de manière sélective sur une partie des communes seulement. Cependant, la sélection ne s'est pas faite selon un concept de « décentralisation expérimentale » ou selon la règle de moindre résistance, mais selon une démarche institutionnelle : dans un premier temps 33 puis 49 communes urbaines sont mentionnées, suivies ensuite par les 13 communes chefs-lieux de régions. Les autres communes rurales font leur apparition au rythme des conventions de transfert des tâches qu'elles signent avec l'autorité de tutelle. Les régions décentralisées sont pour l'instant absentes de ce processus.

Toutefois, le transfert des ressources – censé aller de pair avec celui des tâches – n'a pas suivi. Ainsi pour l'année 2009, seuls deux ministères – Éducation de base et alphabétisation (MEBA) et Agriculture (MA) – ont identifié les crédits affectés aux équipements transférés et ont effectué le versement correspondant au compte ouvert par le MATD^[23] :

[22] Les références légales de mise en œuvre sont les décrets 209-2006 du 15 mai 2006 pour les communes urbaines, ainsi que les décrets 105-, 106-, 107-, 108-2009 du 3 mars 2009 pour les quatre tâches et les autres communes. Pour le détail, voir le tableau 7.

[23] La décentralisation ne se fait pas directement du ministère concerné vers les collectivités territoriales, mais passe par le MATD comme organisme de coordination et d'impulsion à la décentralisation. Cette situation crée des problèmes transversaux déjà mentionnés dans la section 2.2.4. Ainsi, c'est en matière de santé que les obstacles sont les plus forts, en particulier compte tenu du poids du ministère de la Santé par rapport au MATD.

- par le MEBA : un montant de 2 814 millions de FCFA, en faveur des 49 communes urbaines pour les charges récurrentes des écoles primaires ; dans 13 communes chefs-lieux des régions pour les crédits affectés à chaque école existante ou projetée sur son territoire ;
- par le MA : un montant de 200 millions de FCFA pour la réhabilitation des forages d'eau sis dans un premier groupe de 100 communes rurales, à hauteur de 2 millions de FCFA par commune (Délégation de la Commission européenne au Burkina Faso, 2009, p. 56).

Capacité managériale : déconcentration puis dévolution

La question de la capacité de gestion a pris un chemin particulier dans le contexte burkinabé puisqu'il y a eu une étape de déconcentration des tâches désignées à la décentralisation dans les niveaux déconcentrés de l'État – pour des raisons d'apprentissage. Ici toutefois, l'apprentissage ne consiste pas à construire les capacités managériales des CT mais prend la forme d'un détour dont il est difficile de dire s'il est sincère ou s'il s'apparente plutôt à une forme de résistance à la dévolution : l'apprentissage conduit les agents publics déconcentrés à acquérir les connaissances et la maîtrise des dossiers décentralisés avant de les transférer aux CT de même niveau. Le transfert des compétences du niveau déconcentré au niveau décentralisé, notamment par le biais des ressources humaines, est un enjeu loin d'être résolu, en particulier parce que la définition, le contenu et la portée de la règle de la progressivité n'ont visiblement pas été élaborés en commun par les partenaires de la décentralisation. Trois approches au moins expliquent ce cheminement.

L'approche préconisée et promue par le centre se résume à déconcentrer d'abord, de manière à former par un processus d'apprentissage des compétences managériales et techniques – les agents déconcentrés ne maîtrisant pas actuellement et de loin les problèmes liés à la mise en œuvre des tâches dévolues. La dévolution est censée suivre, une fois construite la capacité déconcentrée, et les forces déconcentrées doivent alors servir d'appui aux CT. Une deuxième approche reprend cette forme de progressivité – déconcentration puis dévolution – mais en transférant les agents déconcentrés dans les CT. Reste alors à définir sous quel statut professionnel et salarial et sous quelles conditions d'engagement. Ce système pourrait éviter la double dotation en personnel que provoquerait sans doute la première approche et la question des besoins en personnel au niveau des petites communes serait posée. Enfin, la troisième approche soutient que l'on pourrait se passer de l'étape « déconcentration » si l'on donnait aux CT les moyens financiers d'engager et de rémunérer des fonctionnaires formés pour les fonctions dévolues.

2.4.3. Les problématiques de la dévolution

Quatre problématiques de la dévolution sont soulignées à ce stade de l'analyse : (1) la cohérence dans le classement des tâches par domaine ; (2) l'imprécision des intitulés des tâches ; (3) la confusion entre transferts de tâches et transferts financiers ; et (4) la nécessité de désagréger des tâches dévolues désignées trop globalement.

(1) Cohérence dans le classement des tâches par domaine

À chacune des fonctions de la première colonne de gauche du tableau 8 devraient correspondre, horizontalement, des tâches locales ordonnées de nature identique. Il n'en est pas toujours ainsi. Ainsi, la mise en œuvre des tâches B14 et C16 (« initiative et soutien au ramassage scolaire ») met en jeu une fonction de production (l'organisation de l'école) qui n'est pas du tout en cohérence avec le domaine 1 relatif à l'aménagement du territoire, à la gestion foncière et à l'aménagement urbain. En effet, le ramassage scolaire est compris comme un facteur de production de l'enseignement (amener les enfants à l'école en dépit des distances entre leur domicile et le lieu d'enseignement) et devrait de ce fait figurer sous le domaine 5. Une mise en cohérence permettrait de repérer les tâches exclusives sous chaque CT, mais aussi de percevoir du même coup les tâches partagées entre régions, communes urbaines et communes rurales.

(2) Imprécision des intitulés de certaines tâches

Les intitulés de certaines tâches sont imprécis et équivoques, ce qui peut être source de confusion. Ainsi, l'intitulé de la tâche C4 (« participation à la construction et à l'entretien des pistes rurales ») pour les communes rurales se juxtapose à la tâche A4 (« construction, entretien des pistes rurales ») pour la région. Quel est le sens de l'adjonction « participation à » ? S'agit-il d'une « participation » à la décision sur l'offre, de cogestion de la fonction de production ou d'une pure contribution financière sans voix au chapitre ? Selon la réponse donnée, les implications en termes de responsabilités des CT attributaires ne sont pas les mêmes. Du reste, si le terme « participation » implique une simple contribution financière (voir le point suivant), ces deux intitulés ne devraient pas figurer dans le transfert des tâches mais plutôt dans le transfert des ressources. Les mêmes observations s'appliquent aux termes « initiative et soutien au ramassage scolaire » évoqués précédemment.

Enfin, un simple « avis » peut-il être considéré comme une tâche dévolue ? Ainsi, les tâches A1 (« avis sur le SRA/SDAU »), B1 (« avis sur le SDAU ») et C1 (« avis sur les SAEDH ») ne seraient-elles pas de simples procédures administratives ? En tout cas, ces intitulés interdisent d'appréhender les offres et les fonctions de production de ces tâches.

(3) Confusion entre transferts de tâches et transferts financiers

Certaines compétences répertoriées dans le tableau 8 ne peuvent être raisonnablement que des transferts financiers et non des transferts de tâches. Il en est ainsi notamment des tâches de la région A16, A23, A24 et A25. En ce qui concerne par exemple la tâche A25 (« participation à la construction et à la gestion des établissements secondaires »), étant donné que l'acquisition, la construction et la gestion des établissements sont de la compétence exclusive de la commune urbaine (tâche B38), la « participation » dont il est question ici ne peut qu'être qu'une participation aux coûts.

(4) Besoin de désagréger des tâches dévolues désignées trop globalement

La quatrième problématique provient de la désignation trop large de tâches dévolues. On ne peut pas énoncer la dévolution d'une tâche sans entrer dans le détail de sa fonction de production. L'exemple le plus traditionnel, et qui sert de test à la dévolution, est celui de l'enseignement obligatoire. Dans le domaine 5, le champ dévolu aux communes est « la prise en charge du développement de l'enseignement préscolaire : acquisition, construction et gestion des écoles » (respectivement B36 et C45) et la « prise en charge du développement de l'enseignement primaire : acquisition, construction et gestion des écoles » (respectivement B37 et C46). Or, comme nous l'avons vu (chapitre 2, section 2.3, tableau 4), la fonction de production de l'enseignement scolaire primaire peut être désagrégée en plusieurs facteurs (Dafflon, 2006, pp. 271-305) : (i) formation des enseignants au sens du diplôme reconnu initialement et de la formation continue ; (ii) statut d'engagement de l'enseignant (salaire, conditions sociales) ; (iii) contenus des programmes scolaires ; (iv) matériel scolaire d'enseignement ; (v) équipement et matériel technique didactique ; (vi) bâtiments scolaires, construction et entretien ; et (vii) organisation de l'école (durée de l'année scolaire, découpage en trimestres, horaires hebdomadaire et journalier, transports scolaires, éventuellement repas à l'école). On voit immédiatement dans cette division simple en sept facteurs de production que les combinaisons et degrés de déconcentration, délégation ou dévolution ne sont sans doute pas uniformes. Il faut une grille de lecture pour préciser les critères de choix et expliciter les pondérations attribuées à chacun d'eux par les parties prenantes de la décentralisation. Parler alors de « dévolution » de l'enseignement de base obligatoire est quelque peu abusif. L'exercice peut sans doute être réitéré pour d'autres tâches.

2.5. La fiscalité locale

La colonne « recettes » du budget de fonctionnement (figure 6) considère quatre sources de revenus pour les CT décentralisées :

- A. la fiscalité ;
- B. les recettes d'exploitation des services communaux ;

C. les recettes du domaine communal ;

D. les revenus divers.

Cela correspond à la nomenclature de la loi 014-2006 du 9 mai 2006 portant sur la détermination des ressources et des charges des CT burkinabés. Il faut toutefois considérer qu'il y a un certain nombre de « faux-frères » dans cette énumération et que la dotation globale de fonctionnement (DGF) comme le produit de la fiscalité partagée relèvent des transferts (section 2.6) et ne sont pas des ressources fiscales propres des CT (tableau 9). Le tableau 10 détaille les six impôts communaux principaux (en italiques dans la colonne A du tableau 9) dont le produit est partagé avec les régions.

Tableau 9 Classification des recettes propres des CT (2009)

Impôts	Recettes d'exploitation des services communaux	Recettes du domaine communal	Revenus divers
A	B	C	D
<ul style="list-style-type: none"> • Contribution des patentes. • Taxe de résidence. • Taxe des biens de mainmorte. • Taxe sur les armes. • Taxe de jouissance. • Contribution du secteur informel. • Taxe sur les spectacles. • Taxe sur les jeux. • Taxe sur la publicité. • Taxe sur les charrettes. • Taxe communale de développement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe d'abatage. • Produit de vente de prestation. • Taxe pour service rendu. • Produit maternités et centres médicaux. • Location de matériel. • Taxe de visites sanitaires. • Autres produits d'exploitation. • Droit d'expédition des actes administratifs et d'état civil. • Taxe funéraire. • Redevance de balayage et d'enlèvement des ordures. 	<ul style="list-style-type: none"> • Droit de place : marchés, foires, parcs à bestiaux. • Location de propriétés. • Autres produits domaniaux. • Redevance d'occupation du domaine public. • Concessions dans les cimetières. • Droit de stationnement. • Taxe sur la dégradation du domaine communal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Remboursement de frais. • Produits de l'affermage et des services concédés ou affermés. • Bénéfices non réinvestis des exploitations à caractère industriel ou commercial. • Produits financiers. • Produits, quêtes et contributions volontaires. • Recettes accidentelles ou exceptionnelles. • Produit des amendes de police. • Contribution aux opérations de lotissement.

Source : Loi 014-2006, art. 13 pour les régions et art. 15 pour les communes. En italiques, les sources de revenu identiques pour les régions et pour les communes décentralisées ; en caractères romains, les recettes des seules communes.

La lecture du tableau 9 peut amener des confusions car, d'une part, les appellations des recettes de nature fiscale ne correspondent pas à la nomenclature habituelle des finances publiques et, d'autre part, le classement dans les quatre catégories A à D provient de l'origine des recettes. On a alors une lecture croisée difficile et peu cohérente du point de vue de la gestion des finances publiques locales. Compte tenu de l'importance de la contrainte budgétaire résultant des ressources disponibles –

et donc de la marge de manœuvre financière des CT en fonction de leur propre capacité à lever des impôts – il est indispensable dans un premier temps de définir correctement les ressources fiscales et, dans un second temps, de redistribuer les recettes propres décentralisées dans les bonnes catégories. Les deux premières sous-sections suivantes s'attellent à cette tâche. La troisième analyse la situation à fin 2009 du point de vue de la statistique financière.

2.5.1. Les catégories de recettes fiscales

La première problématique est liée à la distinction entre **impôts**, **taxes** et **redevances d'utilisation**.

(1) L'impôt

L'impôt correspond à un prélèvement :

- *obligatoire* en vertu du pouvoir régalien de l'État ;
- *sans contrepartie* pour le contribuable, c'est-à-dire sans que celui-ci puisse revendiquer une prestation particulière en sa faveur ;
- *sans affectation*, c'est-à-dire tombant dans le compte général de la CT pour le financement général des politiques publiques locales.

Du point de vue des finances publiques, les appellations « contribution » ou « taxes » sont de fausses désignations.

(2) La taxe

La taxe est un prélèvement *obligatoire* que la CT perçoit en vertu de sa position *monopolistique en échange d'un service rendu*. Le produit de la taxe va au budget général de la CT, sans obligation d'affectation. En d'autres termes, pour bénéficier d'un service, l'agent économique ne peut que s'adresser à la CT, laquelle fournit le service contre paiement.

Contrairement à l'impôt, la taxe n'est due que par celui qui utilise un service. Elle n'est pas payée si le service n'est pas demandé : cela signifie très concrètement que l'agent économique peut *s'exclure du service* (s'il n'en a pas l'utilité ou s'il trouve une solution privée). Dans ce cas, il ne paie pas. Mais, comme l'impôt, la taxe est fixée souverainement par la collectivité qui octroie le droit d'utiliser : elle n'est pas fonction de la prestation fournie, ni des coûts opérationnels.

(3) La redevance d'utilisation

La redevance d'utilisation est le prix d'un service rendu à l'agent économique qui utilise un service, dont le montant du paiement est proportionné à l'avantage que

l'agent retire du service rendu. Il y a donc une relation d'équivalence entre prestation et paiement. Cela signifie très concrètement que la redevance d'utilisation :

- *est affectée* : son produit doit être attribué à la tâche pour laquelle elle est prélevée (ce qui nécessite aussi dans la comptabilité locale une classification fonctionnelle des tâches, au moins pour celles qui sont financées selon le principe d'équivalence) ;
- doit respecter le principe de la *couverture des coûts* : puisqu'il devrait y avoir équivalence entre service rendu et paiement, la somme des paiements ne peut pas dépasser le coût total de la tâche ainsi financée^[24]. Un excédent de recette est considéré comme un impôt déguisé. Cela implique deux mesures comptables précises : d'une part, il faut s'assurer que tous les coûts figurent bien sous le chapeau fonctionnel (intérêt et amortissement de l'investissement servant à produire le service, coûts d'entretien de l'outil de production et coûts récurrents du service) ; d'autre part, en cas d'excédent de recettes, il faut constituer une réserve pour cette tâche à hauteur de l'excédent (les excédents annuels augmentent la réserve, les découverts peuvent être financés par prélèvement sur la réserve). Cependant, si les déséquilibres persistent, ils doivent être corrigés par l'ajustement du tarif des redevances.

L'intersection de ces deux caractéristiques (affectation et couverture des coûts) fait que la redevance d'utilisation est une source de financement par tâche. Elle ne peut pas servir à augmenter la capacité financière ou la marge de manœuvre financière globale de la CT.

Il faut préciser qu'une CT ne peut prélever des redevances d'utilisation que si un certain nombre de conditions techniques sont respectées (Dafflon et Madiès, 2008, pp. 56-59) : (i) possibilité d'identifier les bénéficiaires sans risque de confusion ; (ii) possibilité d'exclusion par le prix (celui qui ne consomme pas ne paie pas et, symétriquement, celui qui ne paie pas n'a pas accès à...) ; (iii) limites de capacité à prendre en considération dans la tarification ; et (iv) faibles externalités ou effets de débordement (ce qui revient à chercher la coïncidence entre les trois cercles des décideurs, des utilisateurs et des payeurs).

(4) En pratique

Dans le tableau 9, les recettes figurant dans la colonne A appartiennent toutes à la catégorie « impôts ». Elles remplissent les trois conditions : obligation de payer, pas de

[24] Dans certains pays, la jurisprudence admet que la redevance soit inférieure au coût moyen de production du service. On a alors une situation asymétrique : la redevance ne peut pas dépasser le coût, mais elle peut être inférieure – pas de bénéfice ou d'impôt déguisé, mais un déficit possible et donc un besoin de financement par une autre source. On a affaire à une subvention croisée allant du contribuable à l'utilisateur si la différence est payée par l'impôt et à une subvention redistributive en faveur de l'utilisateur qui paie un prix inférieur au coût. Cette situation ne respecte pas la règle utilisateur = payeur et pose des problèmes d'efficacité de production, la redevance ne donnant plus le bon « signal prix ».

droit à une contrepartie individualisée et pas d'affectation de la recette à une tâche particulière. Les autres colonnes du tableau 9 (B, C et D) ne comportent pas d'impôts.

Notons qu'une base individualisée d'un impôt n'en fait pas une taxe. Ainsi, la « taxe » sur les charrettes est bel et bien un impôt. Certes, seuls les détenteurs d'une charrette paient cet impôt ; c'est donc une base sélective. Mais le paiement de l'impôt ne leur donne aucun droit de revendiquer une prestation particulière ; il n'y pas de contrepartie^[25]. Le produit de l'impôt va dans la caisse communale, il n'est pas affecté à une tâche spécifique.

La distribution des recettes de la colonne B doit se faire entre taxes et redevances d'utilisation. Mais une lecture directe n'est pas possible sans un examen détaillé des bases de calcul – laissé en suspens ici, mais qui peut faire l'objet d'une étape ultérieure. À première vue, les rubriques énumérées semblent correspondre à une redevance d'utilisation (ou à un « prix ») si les caractéristiques suivantes sont respectées :

- prestation reçue en contrepartie du paiement ;
- équivalence ou proportion entre le paiement et le service rendu ;
- affectation de la recette au financement exclusif de la tâche ;
- facturation qui ne va pas au-delà du respect de la couverture des coûts.

En référence aux pratiques européennes, l'exemple le plus probant est sans doute la redevance d'enlèvement des ordures : elle est perçue en contrepartie d'un service rendu ; elle devrait être proportionnée au volume des déchets (d'autant plus élevée que le volume des déchets enlevés est important) ; elle doit être comptabilisée sous un centre de charge fonctionnel (« enlèvement des ordures ») afin de garantir l'équivalence entre service et paiement et, finalement, respecter au mieux la couverture des coûts.

Les recettes de la catégorie C s'apparentent plutôt à des taxes. On voit bien à l'énoncé du prélèvement que ce dernier n'intervient que s'il y a contreprestation, c'est-à-dire service rendu. Mais cela s'arrête sans doute là. Il est difficile de dire comment et dans quelle mesure le prélèvement est proportionné au service rendu et, dans la majorité des cas, la recette tombe dans le budget général de la CT sans affectation à une tâche particulière. Toutefois, comme dans l'énumération de la colonne B du tableau 9, la frontière entre les deux catégories n'est pas une ligne étroite. Il en va ainsi du « droit de stationnement » : s'il s'agit de payer le droit de parquer un véhicule sur

[25] On a malheureusement la même confusion avec la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En dépit de son nom, c'est un impôt sur la consommation de biens et de services. Certes, il faut consommer pour devoir payer la TVA et on peut l'éviter en ne consommant pas ou uniquement des biens et des services exonérés. Mais c'est par nature un impôt : obligatoire, sans contrepartie et alimentant la caisse générale du trésor public.

l'espace public et que les recettes tombent dans le compte général, on a affaire à une taxe ; si le stationnement se fait dans un espace délimité (un silo à voitures, une place clôturée et aménagée, voire surveillée) et que la recette sert à payer exclusivement les coûts de fonctionnement de l'infrastructure mise en place (frais de capital et frais d'exploitation), on a affaire à un prix, respectivement une redevance d'utilisation. Mais on lit bien ici la différence : la taxe va répondre à une politique d'utilisation de l'espace public – par exemple, devenant d'autant plus élevée qu'on se rapproche du centre urbain – sans contrepartie autre que celle du droit de stationner, tandis que la redevance varie d'un espace de stationnement à l'autre selon la qualité de la prestation, afin de financer individuellement chaque structure (considérée ici comme un bien immobilier approprié et non comme un espace public ouvert).

Quant à la « taxe sur la dégradation du domaine communal », elle nous semble de nature à sanctionner un dégât ou une infraction ; on ne « paie » pas *ex ante* pour dégrader mais si on est identifié *ex post* comme auteur d'une dégradation, il faut en payer la réparation. On est là dans la notion d'amende plutôt que de taxe.

2.5.2. La marge de manœuvre locale en matière de fiscalité

Deux des questions essentielles de la dévolution concernent (1) l'attribution aux collectivités décentralisées de compétences fiscales ; et (2) la pleine capacité d'ajuster les impôts dévolus aux besoins locaux dans le budget décentralisé (soit pour financer les décisions dépensières propres, soit pour compléter les dotations budgétaires insuffisantes). Il ne s'agit bien évidemment pas d'une souveraineté totale en matière d'impôt, mais d'une flexibilité de manœuvre à la marge.

Le concept théorique

La définition conceptuelle de la souveraineté fiscale est la capacité d'un gouvernement (ici, la CT) à inventer un impôt, le décider et le prélever. La formule synthétique suivante permet de présenter « l'arrangement général » utilisé pour un prélèvement direct, comme l'impôt sur la contribution des patentes :

$$(1) T = t \times [B - D_j] \times K_{CTi}$$

où

T rendement de l'impôt

t barème de l'impôt

B base brute de l'impôt

D déductions ou ajustements possibles (ici j possibilités)

[B-D] base nette imposable

K coefficient annuel d'impôt au niveau de la CT*i*.

La pleine *souveraineté fiscale* consiste à pouvoir décider B , D et t . La *souveraineté fiscale partielle* se limite à une ou deux des trois composantes. La *flexibilité fiscale* est représentée par la possibilité de varier K , tandis que t , B et D sont donnés, fixés par le centre (Dafflon et Madiès, 2008, p. 44). Dans la théorie du fédéralisme financier et de la décentralisation, une CT devrait bénéficier d'une marge de manœuvre afin d'équilibrer son budget de fonctionnement et de financer ses propres choix. Cette marge de manœuvre peut être obtenue de deux manières, par une répartition équilibrée des sources fiscales ou par la flexibilité fiscale :

- *répartition équilibrée des sources fiscales* : les CT ont accès à plusieurs sources d'impôts dont certaines sont laissées à leur entière discrétion. Elles peuvent les prélever ou non en fonction de leurs besoins. Encore faut-il que le rendement de ces impôts représente une proportion convenable des ressources fiscales des CT et non pas un rendement insignifiant. Il faut aussi que la base de l'impôt évolue avec les conditions économiques afin de lui donner une dynamique temporelle ;
- *flexibilité fiscale* : les CT reçoivent la capacité d'ajuster le coefficient K (formule 1).

Remarquons également que la territorialité de la base B n'est que rarement discutée dans le modèle théorique. Celui-ci part de l'hypothèse que la base imposée l'est au lieu de production de la valeur produite. Il y a unité entre lieu de production, siège légal de l'entité productrice et imposition. Or, les pratiques nationales du droit de l'impôt divergent de cette option idéale. Il peut exister un découplage juridique entre le lieu de production et le siège légal d'une entreprise. Se pose dès lors la question du droit à l'imposition : à quelle CT faut-il rattacher la ressource d'impôt, le domicile légal ou le site de production ? Ou bien encore, comment se fait la répartition du droit à imposer entre les CT de domicile et de production ? Ces questions ne sont pas anodines en termes d'accaparement de la ressource fiscale pour diverses raisons ou situations :

- les ressources naturelles se trouvent en zone rurale, tandis que les sociétés exploitantes ont leur siège dans la capitale ;
- le décalage entre les lieux de production et la commune du domicile légal de la société ;
- la disparité des besoins entre la CT où se situe la production, qui doit supporter les coûts des infrastructures des zones d'activité et de protection de l'environnement, alors qu'elle n'encaisserait pas l'impôt s'il est attribué à la CT du siège légal ;
- la concurrence fiscale, plus facile entre communes du domicile légal qu'entre communes des lieux de production, parce que la mobilité d'un siège social est plus forte, en principe, que celle des infrastructures de production.

En pratique

Qu'en est-il en pratique au Burkina Faso ? La fiscalité territoriale distingue « six impôts » (donnés en tête de liste dans la colonne A du tableau 9) attribués aux communes, mais avec une règle de partage du produit de l'impôt entre communes et régions (section 2.5.3), et cinq autres impôts uniquement communaux (leur produit n'est pas partagé avec les régions). Le tableau 10 détaille les « six » impôts communaux principaux dont le produit est partagé (*revenue sharing*) avec les régions.

Les « six » impôts « partagés »	Les autres impôts locaux
<ul style="list-style-type: none">• Contribution des patentes• Taxe de résidence• Taxe des biens de mainmorte• Taxe sur les armes• Taxe de jouissance• Contribution du secteur informel	<ul style="list-style-type: none">• Taxe sur les spectacles• Taxe sur les jeux• Taxe sur la publicité• Taxe sur les charrettes• Taxe communale de développement

Pour les « six » impôts du tableau 10, les communes n'ont aucune souveraineté : t , B et D sont fixés par le centre. $K = 1$, ce qui équivaut à l'absence de flexibilité fiscale. Il n'y a donc pas de marge de manœuvre institutionnelle^[26]. Cela signifie que les communes doivent recourir à d'autres expédients si elles veulent augmenter leurs ressources fiscales. Elles n'ont que deux voies :

- mobiliser les « autres impôts locaux », dans la mesure où des bases suffisantes existent ;
- vérifier que les bases estimées et imposées par l'État soient correctement identifiées et quantifiées, puisque les communes burkinabè ne gèrent pas elles-mêmes l'encaissement et le contentieux de l'impôt. Cette option n'est pas évidente pour l'instant puisque les communes ne reçoivent pas la liste nominale des débiteurs impôts sis sur leur territoire.

[26] Dans l'immédiat (à fin 2009), la Direction générale des impôts considère que l'assiette actuelle des différents impôts locaux est insuffisamment exploitée et qu'il convient, à droit constant, de réfléchir aux modalités d'optimisation des ressources. C'est l'objet d'une étude menée actuellement par un cabinet privé, à partir d'une enquête de terrain sur trois communes.

Encadré 3 *Les services territoriaux de la Direction générale des impôts*

Les services territoriaux de la Direction générale des impôts (DGI) sont organisés en directions régionales (DRI) au niveau des 13 régions (six DRI restent encore à implanter) et en divisions fiscales (DF) au niveau des provinces. L'assiette et le recouvrement des impôts locaux sont assurés au niveau de chaque DF. Un service spécialisé des impôts locaux a été créé au niveau de la DRI à Ouagadougou et à Bobo. Les communes apportent une aide financière aux DF. Cette aide est variable selon les capacités financières de la commune et l'implication des élus. Le plus souvent, elle prend la forme de moyens de locomotion mis à disposition (motos) et d'allocation de bons de carburant. Dans certains cas, les communes affectent aussi des agents communaux en renfort.

Beaucoup plus rarement, les communes acceptent d'apporter une collaboration active dans les tâches d'élargissement de l'assiette. La mutualisation des fichiers et le croisement des informations sont pourtant un gisement à exploiter. Lors de nos entretiens, nous avons été informés que la commune de Ouagadougou avait signé une convention avec le ministère des Finances pour qu'une liste des débiteurs vis-à-vis des impôts (patentes surtout) lui soit désormais transmise. La commune envisage sur son territoire d'appuyer par ses propres moyens administratifs la gestion de l'impôt par le receveur de l'État central. Pour l'impôt sur l'économie informelle, le régisseur communal accompagne le collecteur d'impôt, fonctionnaire de l'administration centrale, d'une part parce qu'il connaît mieux l'environnement économique informel, d'autre part pour s'assurer que toutes les bases soient bel et bien imposées. Il en allait de même dans une autre commune pour l'impôt sur les charrettes.

À noter également que la pratique actuelle d'imposer la base dans la commune du domicile légal de l'entreprise et non dans la commune du lieu de production pour la contribution des patentes conduit évidemment à concentrer les bases à Ouagadougou où se situent les principaux sièges sociaux.

Tableau 10 Les six principaux impôts locaux

Impôts	Base	Taux, barème	Exonération	Observations	Référence
Contribution des patentes	Impôt professionnel assis sur le chiffre d'affaires (CA) de l'entreprise ou d'une profession indépendante (élément fixe) et sur la valeur locative (VL) des immobilisations professionnelles (part variable).	Élément fixe : tarif par tranche de CA, différencié par activité Part variable : 8 % de la VL.		Existence d'une patente proportionnelle sur les marchés publics, applicable aux entreprises ne disposant pas d'un établissement stable au Burkina.	Articles 238 à 253 du Code des impôts (CI).
Taxe de résidence (TR)	Toute personne titulaire d'un revenu, à raison de l'occupation d'un local à usage d'habitation ou tout ménage habitant en zone urbaine aménagée.	Tarif différencié par catégorie en fonction de critères géographiques et de confort (branchement à l'eau et ampérage du compteur électrique) ; minimum : 2 000 FCFA.	Femme mariée sous le toit de son mari ; État et collectivités locales ; agents diplomatiques et consulaires ; personnes âgées, infirmes, indigentes.		Articles 219 à 236 du CI.
Taxe des biens de mainmort (TBM)	VL des sols, bâtiments et terrains des personnes morales à longévité illimitée.	Pourcentage de la VL des constructions : 10 % bâtiments en dur et 2,5 % bâtiments en semi-dur ou banco (pisé).	État, collectivités rurales, communes, Sociétés HLM, de crédit agricole ou d'assistance médicale.	Abattement de 40 ou 50 % sur la VL.	Articles 199 à 210 du CI.
Taxe sur les armes	Détention de toute arme feu ou à air comprimé.	Tarif selon nature de l'arme, de 600 à 5 000 FCFA.	Armes et forces armées et d'honneur.	Taxe annuelle sur base déclarative.	Articles 282 à 290 du CI.
Taxe de jouissance	Toute occupation et jouissance de terre ou apport de société ou mutation.	Taux variable en fonction de la localité et de la destination de la terre. Minimum : 2 %, maximum : 25 % de la valeur cadastrale.		Dès le 1.12.2009, une partie non précisée des produits de cet impôt est attribuée au gouvernement central et affectée à un compte spécial du Trésor, dit « fonds opération lotissements ».	Non mentionnée dans le CI.
Contribution du secteur informel (CSI)	Impôt professionnel dû par les personnes physiques ou morales exerçant une activité informelle ambulante ou à demeure, dont le CA annuel n'excède pas : achat-revente : 30 M FCFA autres : 15 M FCFA.	8 catégories réparties selon un barème forfaitaire : par zone (par localité) et suivant le moyen d'exercice de l'activité, par tranche de CA.		Recouré par la DGI depuis 2007 : dispositif de taxation particulier pour les professions ambulantes.	Article 371 ter du CI.

Source : Ky (2010, p. 189). Informations transmises le 16 décembre 2009 par M. Lecoq, Conseiller technique auprès du Directeur général des impôts du Burkina Faso.

2.5.3. Le partage des impôts

Les six impôts « directs » décentralisés sont communaux mais leur produit est partagé selon les proportions données au tableau 11. Rappelons auparavant les deux définitions qui distinguent l'*impôt partagé* du *partage de l'impôt*.

- *Impôt partagé* (shared tax) : plusieurs échelons de gouvernement ont accès à la même assiette ou à la même base. Si chaque gouvernement a la pleine *souveraineté fiscale*, cela veut dire qu'il peut définir la base : il y a autant de définitions que de juridictions, avec d'évidents problèmes de coordination et d'harmonisation. Les impôts dont l'assiette est identique mais partagée par plusieurs échelons de gouvernement qui, chacun, choisissent librement le taux d'imposition entrent dans cette catégorie (*shared tax base*).
- *Part aux recettes ou partage de l'impôt* (revenue sharing) : généralement, l'assiette fiscale et le taux d'imposition sont déterminés par l'échelon supérieur. On peut avoir un partage vertical si le niveau supérieur de gouvernement encaisse l'impôt, mais une proportion fixe des recettes fiscales est allouée aux collectivités appartenant à l'échelon de gouvernement inférieur. Lorsqu'une CT encaisse l'impôt mais doit en partager le produit avec une autre CT de même niveau, on a un partage horizontal. Deux méthodes de partage existent en fonction (1) du produit fiscal qui a été perçu dans la collectivité en question selon le critère d'origine (qu'on appelle aussi *principe de dérivation*) ; ou (2) d'une clé de répartition qui inclut différents éléments comme la population ou qui vise à réduire les différences de potentiel fiscal (dans ce dernier cas, on parle alors de *péréquation des ressources*).

Tableau 11 Le partage des impôts

Impôt concerné	Part attribuée à la commune à statut particulier	Part attribuée à la commune	Part attribuée à la région
Contribution des patentes	98,5 %	-	1,5 %
Taxe de résidence	-	97 %	3 %
Taxe des biens de mainmorte	-	-	-
Taxe sur les armes	-	-	-
Contribution du secteur informel	-	-	-
Taxe de jouissance	75 %	-	25 %
	-	75 %	25 %

Source : élaboré par les auteurs sur la base des données fiscales valables en 2009.

Dans le cas des CT du Burkina Faso, le partage se fait selon le principe de la dérivation. En d'autres termes, la région reçoit 1,5 % du produit des cinq premiers impôts et

25 % du produit du dernier impôt perçu par toutes les communes sises dans le périmètre de la région. Pour les régions qui embrassent les deux communes urbaines à statut particulier, ces dernières ne transfèrent que 1,5 % du produit des cinq premiers impôts de la liste du tableau 10, première partie. Il n'y a pas de répartition péréquative.

2.5.4. Les problématiques

Face à cet état des lieux, plusieurs problématiques doivent être abordées.

- La répartition des impôts entre le centre et les CT est-elle satisfaisante ? En d'autres termes, les bases des six impôts obligatoires actuels plus celles des autres impôts sont-elles suffisamment dynamiques en réponse au développement économique local ? Le sont-elles aussi en fonction de la croissance des besoins budgétaires des CT dans le contexte d'une décentralisation progressive ?
- Pour la contribution des patentes : le lieu de l'imposition est-il remis en question ? Qu'en est-il de la répartition du produit de l'impôt entre commune du siège et commune de production, et selon quelle clé ? Faut-il à moyen terme envisager une répartition péréquative du produit de cet impôt entre commune du siège légal d'une entreprise et communes où se trouvent les établissements de production ?
- Si, pour être efficace, un agent communal doit accompagner le percepteur d'impôt (fonctionnaire du centre), ne vaut-il pas mieux transférer la gestion de ces impôts (les six) aux collectivités locales ? Ce transfert peut-il se faire dans le respect de la règle de la progressivité, commune par commune, selon un contrat passé entre elles et le gouvernement central, dans la mesure où des garanties de capacité de gestion de l'impôt (facturation, encaissement, contentieux) sont suffisantes ?
- Quelle flexibilité fiscale faut-il accorder aux CT ?
- Quelle place faut-il accorder aux redevances d'utilisation et pour quelles tâches ?
- Le taux de recouvrement de l'impôt est calculé sur la base de la prévision budgétaire et non pas en fonction des rôles émis. On est ici face à un double problème. Premièrement, la prévision d'une année étant incrémentale par rapport à la prévision précédente, l'omission possible des bases (par manque d'information ou par manque d'incitation) est en quelque sorte englobée dans une faible prévision ; un taux élevé de recouvrement est alors assez facilement obtenu. Mais, deuxièmement, tandis que le taux de recouvrement doit être calculé par rapport aux rôles émis, il faudrait s'assurer que chaque rôle contient la liste exhaustive de tous les contribuables, ce qui ne semble pas aller de soi. Ainsi, selon la DGI, les prévisions établies par les différentes communes ne présentent aucune garantie d'homogénéité. Leur consolidation est donc pour le moins aléatoire. Les taux de recouvrement constatés sont souvent proches de 100 % et les dépassent parfois. Mais cela n'est

pas significatif en soi d'une réelle performance du recouvrement, dès lors qu'il n'est pas établi que l'ensemble de l'assiette fiscale a été appréhendé.

- Comment mettre en place un système comptable des CT de telle manière que budgets et comptes reflètent les dépenses non seulement selon les catégories comptables et économiques, mais aussi selon les fonctions – et les recettes selon leur nature de manière individualisée ? Sachant que pour les redevances d'utilisation, l'organisation comptable doit permettre la traçabilité, à savoir la relation d'équivalence entre dépenses et recettes pour la fonction de référence.

2.6. Les dotations et les subventions de l'État

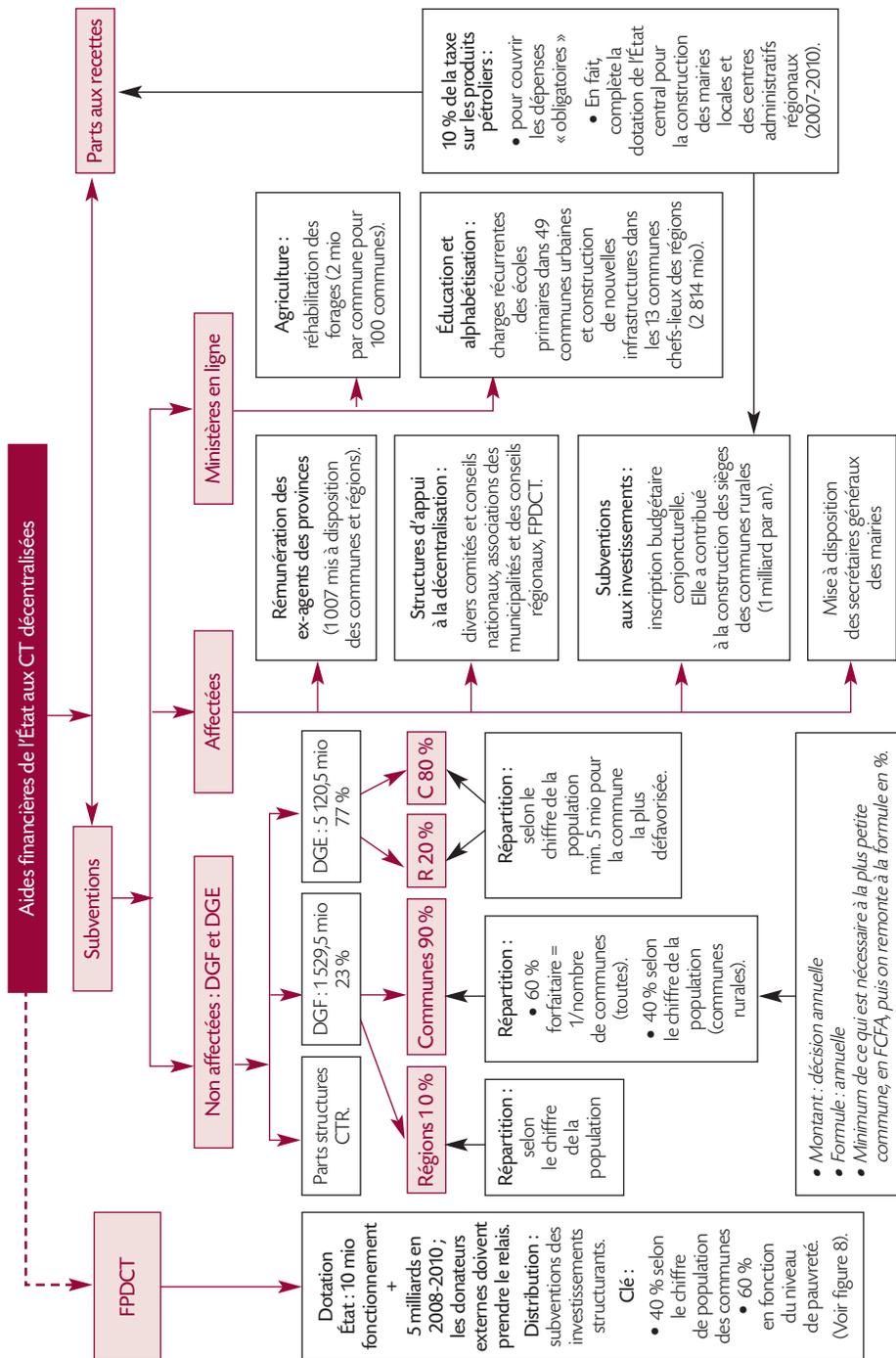
Les transferts financiers sont une source indispensable de finances communales, non seulement en raison de la faiblesse des ressources propres d'impôt, mais aussi pour mettre en place et assurer des politiques incitatives ou correctrices dans la production des biens et services locaux délégués. Sans transferts, les communes urbaines et rurales n'arriveraient pas à faire face à leurs obligations dépensières et la décentralisation serait réduite à néant. Pour bien comprendre la situation actuelle, nous avons établi le dessin technique économique du système des aides financières versées par l'État central aux collectivités décentralisées, hors sources « externes » provenant de l'aide internationale et des organisations non gouvernementales (ONG). On exclut aussi les lignes budgétaires attribuées aux niveaux déconcentrés de l'État, même si – comme nous l'avons vu – la déconcentration entre dans la logique de la décentralisation en première phase d'application de la règle de la progressivité. Ce dessin est expliqué dans la section 2.6.1 et repris à la figure 7. La section 2.6.2 établit les montants des aides financières selon le budget administratif 2009, à titre indicatif uniquement. La section 2.6.3 met en évidence les problématiques en suspens dans le système actuel.

2.6.1. Les aides financières de l'État aux CT (2009)

Les aides financières de l'État aux CT présentées à la figure 7 se lisent en trois niveaux :

- (1) les aides se classent en trois grandes catégories : les subventions aux investissements versées par le FPDCT, les subventions et les parts aux recettes ;
- (2) les subventions elles-mêmes sont de trois sortes : (i) les dotations non affectées, à deux composantes (la DGF et la DGE [dotation globale d'équipement]) ; (ii) les subventions affectées ; et (iii) les lignes budgétaires spécifiques attribuées via le MATD par les ministères concernés pour la décentralisation des tâches ;
- (3) le troisième niveau ne concerne que les seules dotations globales : répartition entre catégories DGF et DGE, répartition entre régions et communes et formules de distribution des fonds.

Figure 7 Aides financières de l'État aux CT décentralisées



Note : CTR = commission technique régionale. R = région. C = commune.
 Source : compilation des auteurs sur la base des informations reçues des différents ministères et services visités.

Le FPDCT

Créé par décret (254) en 2007^[27], le Fonds permanent pour le développement des CT est une entité autonome, distincte de l'État central (même si elle en est une émanation), avec sa propre personnalité juridique et un budget autonome. Dans la figure 7, le Fonds est relié en traits discontinus au cadre titre pour souligner que, malgré son statut juridique, il dépend encore pour l'instant d'un financement provenant pour l'essentiel du budget de l'État central.

Le FPDCT a pour mission de mobiliser des ressources pour concourir au financement des programmes de développement des collectivités territoriales et contribuer au renforcement de leurs capacités opérationnelles. L'aide financière qu'il délivre peut être de trois sortes (toutefois, à fin 2009, les options (ii) et (iii) ne sont pas opérationnelles) :

- (i) subventions aux investissements au sens strict ;
- (ii) prêts ;
- (iii) garantie des emprunts.

Les moyens disponibles sont de deux types : une enveloppe budgétaire annuelle pour une somme maximale de 10 millions de FCFA afin de couvrir les frais de gestion et d'administration du Fonds, ainsi qu'une dotation de 5 milliards par an (garantie actuellement pour les années 2008 à 2010) servant à l'investissement des CT. Pour l'instant, les ressources financières du Fonds proviennent du budget de l'État mais sans garantie de pérennité. Tant que cette situation perdure, le Fonds est sous la tutelle technique du MATD et sous la tutelle financière de la Direction des finances. Au final, l'objectif est de rassembler sous un seul toit les aides financières externes et celles des ONG afin d'éviter la multiplication et la superposition de projets semblables, de coordonner l'aide externe dans un souci d'efficacité (mesure de la performance) et d'équité territoriales. L'aide de l'État devrait alors disparaître petit à petit.

À terme, la logique de séparation du FPDCT et de la DGE s'inscrit dans la poursuite d'un double objectif :

- ne pas mélanger les investissements de diverses natures en ne soutenant à travers le Fonds que les investissements structurels nouveaux ;
- ne pas décourager les donateurs externes en donnant l'impression que leurs dons se substituent au financement de la DGE par l'État.

[27] Article 141 du CGCT adopté par l'Assemblée nationale en décembre 2004, promulgué en avril 2005 (voir tableau 7) : « 1) Dans le cadre de l'appui technique et financier aux collectivités territoriales, il est créé un Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales. 2) Les missions, l'organisation et le fonctionnement du Fonds sont fixés par décret en Conseil des ministres ».

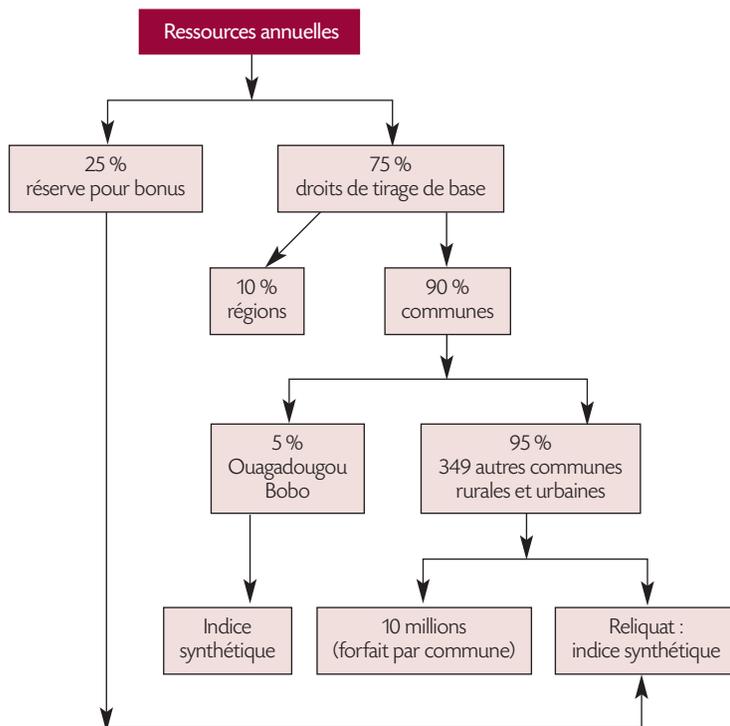
Les CT peuvent mettre en œuvre trois sortes d'investissements : *(i)* les investissements de remplacement, destinés à maintenir le capital de production des CT (par exemple, une rénovation lourde d'un bâtiment d'école existant) ; *(ii)* les investissements destinés à assurer les conditions économiques cadres des CT (par exemple, la construction d'une piste ou d'une route communale facilitant les communications entre les hameaux d'une commune) ; et *(iii)* des investissements nouveaux, qui visent un potentiel de développement économique. Le FPDCT porte uniquement sur le troisième type d'investissement. Les investissements des catégories *(i)* et *(ii)* devraient, dans cette logique, être financés par la DGE.

Les projets annoncés doivent faire l'objet, par la commune, d'une étude de faisabilité technique et financière et de rentabilité. L'étude est financée par le FPDCT, qui peut aussi apporter un support technique. Les communes décident souverainement de leurs priorités. Le Fonds a l'intention de pratiquer un système de bonus/malus après 3-4 années de mise en fonction de l'investissement, en tenant compte de son utilisation et de son entretien.

Pour être équitable – selon le sens qui nous a été rapporté – la répartition des aides à l'investissement structurel se fait à hauteur de 40 % selon le nombre d'habitants des communes et à hauteur de 60 % selon un critère prenant en compte le niveau de pauvreté défini et calculé par la statistique officielle. L'algorithme de répartition tel qu'envisagé à terme est donné à la figure 8 (à fin 2009, la réserve pour bonus n'est pas alimentée : le droit de tirage de base est donc de 100 %).

Figure 8

Fonds permanent pour le développement des CT



Source : compilation des auteurs sur la base des informations reçues du FPDCT.

L'indice synthétique (IS) de la commune j se calcule selon la formule suivante :

$$(2) IS_j = \left(0.60 \times \frac{H_j}{\sum_{i=1}^{349} H_i} \right) + \left(0.40 \times \frac{IP_j}{\sum_{i=1}^{349} IP_i} \right)$$

à savoir 60 % au prorata du chiffre de population H de la commune j dans le total des habitants des 349 communes et 40 % au prorata d'un indice de « profondeur de la pauvreté » (IP) prédéfini (tableau 12).

Tableau 12 Indices de profondeur de la pauvreté

Région	Nombre de communes	IP	Région	Nombre de communes	IP
Boucle du Mouhon	47	21,3	Est	27	12,3
Cascade	17	14,6	Hauts-Bassins	32	10,6
Centre	6	7,1	Nord	31	24,7
Centre-Est	30	19,97	Plateau central	20	20,3
Centre-Nord	28	8,2	Sahel	26	12,6
Centre-Ouest	38	14,1	Sud-Ouest	28	17,5
Centre-Sud	19	26,0			

Source : compilation des auteurs sur la base des informations reçues du FPDCT.

Les montants M reçus par chaque commune j sont calculés ainsi :

$$(3) M_j = 10 \text{ millions F CFA} + \left(\frac{IS_j}{\sum_{i=1}^{349} IS_i} \times \text{Reliquat} \right)$$

Les dotations globales

Les dotations globales sont distribuées en trois parts inégales :

- les dotations aux structures d'appui technique aux communes ;
- les dotations de fonctionnement ;
- les dotations d'équipement.

La première dotation (la plus faible) sert à financer les frais de fonctionnement des commissions techniques régionales (CTR) chargées, sous la présidence du gouverneur, d'examiner les budgets locaux en vue de leur approbation (voir figure 3 – on est ici dans la « région déconcentrée »).

Les modalités de répartition de la DGF et de la DGE sont fixées par arrêtés conjoints du MATD et du ministère des Finances. En 2008 par exemple, 23 % de la dotation sont allés à la DGF et 77 % à la DGE ^[28]. Ensuite, les régions reçoivent 10 % de la DGF

[28] Source : *Le Territorial* n° 00, octobre 2008, page 4. Un arrêté conjoint MEF-MATD a fixé initialement le taux de répartition de la dotation annuelle à raison de 20 % pour le fonctionnement et de 80 % pour l'investissement. Il s'agit de taux arbitraires. Au départ, on pensait que l'appui de l'État devrait servir en priorité à faire des réalisations visibles que les populations peuvent constater, étant attendu que toutes les recettes collectées au niveau local servent à alimenter le budget de fonctionnement. Le groupe qui a travaillé sur le dossier a donc proposé ces taux en soulignant que l'État pouvait les réviser d'une année à une autre selon les réalités sur le terrain. C'est ainsi qu'en 2008, à la suite des plaintes de deux communes qui avaient des difficultés à faire face aux salaires de leurs agents, les MEF-MATD ont procédé à un ajustement (23 et 77 %) (information communiquée par la Direction générale du budget le 9 décembre 2009).

et 20 % de la DGE, tandis que les communes obtiennent respectivement 90 et 80 %^[29].

Les formules de répartition des dotations varient selon qu'elles concernent les régions ou les communes et selon la nature de la dotation. Pour les *régions*, la règle est celle d'une répartition en fonction du chiffre de leur population respective, soit :

où le montant à répartir est $M = (0,10 \times DGF) + (0,20 \times DGE)$.

$$(4) (DGF + DGE)_{région i} = \frac{H_{région i}}{\sum_{r=1}^{13} H_r} \times [M]$$

La répartition de la DGE entre les communes a la même forme que l'équation (2) : elle se fait en proportion du chiffre de la population.

$$(5) (DGE)_{commune j} = \frac{H_{commune j}}{\sum_{c=1}^{151} H_c} \times [0,8 DGE]$$

Le montant minimal de DGE attribué à une commune est de 5 millions de FCFA. Il a été retenu comme base de calcul parce que le CGCT définit en son article 27 que :

« La commune rurale est un regroupement de villages qui a une population d'au moins 5 000 habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins 5 millions (5 000 000) de FCFA. »
[loi 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso].

En revanche, la répartition de la DGF a deux composantes : l'une, forfaitaire, pour 60 % du montant et l'autre qui est fonction de la population de chaque commune. La formule est la suivante :

$$(6) (DGF)_{commune j} = \left(\frac{1}{351} \times 0,6 \times 0,9 \times DGF \right) + \left(\frac{H_{commune j}}{\sum_{c=1}^{351} H_c} \times 0,4 \times 0,9 \times DGF \right)$$

[29] Il existe deux arrêtés : l'un portant répartition de la DGF aux communes et aux régions et l'autre portant répartition de la DGE aux communes et aux régions. Les taux ont été fixés de façon arbitraire tout en faisant en sorte que le fonctionnement soit marginal. Une première proposition de 30 et 70 % a été faite. Mais dans la répartition (par itérations), les parts des régions étaient très élevées par rapport à celles des communes, d'où un ajustement jusqu'à obtenir une répartition 20/80 qui semble acceptable. C'est de cette manière que les arrêtés ont été rédigés. La même gymnastique a été faite avec la DGF pour parvenir à une répartition 10/90. Notons qu'à partir de 2011, un comité proposera, en collaboration avec l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD), une répartition qui tiendra compte de l'indice de pauvreté de chaque collectivité, de la capacité d'absorption de chaque CT et de la population.

Les montants des dotations et les pourcentages des formules (2) à (4) ci-avant sont décidés dans le cadre des procédures budgétaires annuelles par les deux ministères concernés, compte tenu des moyens financiers à disposition. Ils ont changé d'une année à l'autre dès 2007. Il ne faut cependant pas y voir un ajustement *ad hoc* : ces taux sont susceptibles d'ajustement pour tenir compte de la situation réelle des collectivités. Le calcul part de la commune avec la moindre capacité fiscale et financière pour évaluer quelle devrait être la dotation minimale pour atteindre un seuil minimal satisfaisant dans sa gestion administrative. Les dotations des autres communes sont ensuite ajustées en conséquence^[30].

Les aides financières affectées

Les aides financières affectées sont au nombre de quatre (Délégation de la Commission européenne au Burkina Faso, 2009, p. 56). Deux [a et c] sont de nature provisoire. L'aide [b] ne devrait pas être comptabilisée comme aide décentralisée pour les CT, mais comme aide du MATD à la décentralisation. Enfin, l'aide [d] devrait finalement appartenir à la DGF puisque la dépense en salaires et charges sociales est récurrente et appartient au budget de fonctionnement des CT.

Aide [a] : pour la rémunération d'un certain nombre d'agents de l'État employés dans les anciennes provinces et qui ont été mis à disposition des régions et des communes. L'État central assume leur salaire jusqu'à la retraite.

Aide [b] : pour le financement des structures d'appui à la décentralisation (six comités ou commissions nationales ou interministérielles, l'association des municipalités et celle des conseils régionaux, ainsi que le FPDCT pour la part administrative). On peut se demander d'ailleurs pourquoi les aides financières de ces structures d'appui qui émergent au MATD sont comptées comme des ressources transférées aux CT alors qu'elles concernent évidemment le pilotage et la mise en œuvre de la décentralisation dont le MATD – et non les régions ou les communes – est responsable.

Aide [c] : pour la construction des mairies et des sièges des régions. Un programme de construction est en cours sur la période 2006-2010 afin que chacune des 351 communes et des 13 régions soient dotées d'un centre administratif communal avec toutes les facilités. La dotation est de 1 milliard de FCFA par an. S'y ajoutent les montants dégagés par les parts des communes au produit de la taxe sur les produits pétroliers (PTPP) (voir *infra*).

[30] Cette manière de faire correspond au critère de Rawl. Il faut simplement éviter de créer un effet « saut-de-mouton », dans lequel la collectivité la plus faible en capacité dépasse celle qui la précède, faute de quoi l'effet de découragement (*disincentive effect*) perturbe le système.

Aide [d] : pour les secrétaires généraux mis à disposition des mairies par le gouvernement central. En 2009, les 49 communes urbaines, les arrondissements de Bobo-Dioulasso et Ouagadougou ainsi que 282 des 302 communes rurales ont un secrétaire général. Vingt communes doivent encore être dotées.

Les transferts de ressources associés aux transferts de compétence

Quatre tâches ont été transférées aux CT en 2009 (section 2.4.2). Les communes devraient dès lors bénéficier également de transferts des ressources associées à l'exercice de ces compétences. Ces transferts ont trois caractéristiques :

- budgétairement, ils ne devraient pas être liés, mais venir en augmentation des dotations budgétaires ;
- techniquement, ils devraient correspondre au transfert des équipements (frais récurrents ou équipements encore à construire), à la mise à disposition des personnels qui sont affectés aux tâches transférées (principalement pour les agents de santé, les enseignants et les directeurs d'écoles, dont la rémunération continuera d'être assumée par l'État – mais dont il faut attribuer la valeur à la décentralisation) ;
- opérationnellement, ils sont progressifs, selon le rythme de mise en œuvre (sur trois ans).

Les montants prévus dans le budget de la première année de mise en œuvre soulèvent plusieurs problèmes : (i) ils ne couvrent que très partiellement les mesures de décentralisation prises en 2009 ; (ii) ils ne sont pas – et de loin – concomitants aux besoins liés aux tâches transférées ; et (iii) ils sont en partie liés à des orientations de dépenses que ne décident pas les CT mais les ministères en ligne. Ainsi :

- le ministère de l'Agriculture a prévu un budget de 200 millions de FCFA pour la réhabilitation des forages d'alimentation en eau pour un premier groupe de 100 communes, à raison de 2 millions par commune ;
- le ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation a prévu 2 814 millions de FCFA pour couvrir les charges récurrentes des écoles primaires des 49 communes urbaines et les infrastructures scolaires dans les 13 communes chefs-lieux des régions. Les transferts dans les communes individuelles ne correspondent pas à la définition d'une subvention globale non liée (voir *infra*).

Il existe une controverse au sujet de l'affectation ou non de ces transferts financiers. Nous avons inscrit les « ministères en ligne » (pour l'instant, MEBA et MA) du côté des dotations affectées. Mais selon la Délégation de la Commission européenne au Burkina Faso (2009, p. 55), « *bien que ces transferts financiers soient liés à l'exercice de nouvelles compétences, ils ne sont pas juridiquement affectés : ils viennent abonder le budget des communes* ». Cependant, compte tenu de la précision de leur affectation

– notamment ce qui nous a été rapporté lors de notre visite à la commune de Ouagadougou – ces transferts paraissent plus proches de dotations affectées que non affectées. Ainsi dans la capitale, les transferts sont spécifiés en quatre rubriques pour 2009 : (i) fournitures scolaires pour les écoles transférées (position budgétaire 605) ; (ii) autres fournitures pour les écoles transférées (608) ; (iii) entretien des écoles transférées (631) ; et (iv) construction de classes (232)^[31]. Les montants des quatre rubriques doivent respecter les critères de spécialité qualitative et quantitative (Dafflon, 1998, p. 52). Ils ne sont pas substituables : un franc non dépensé sous une rubrique ne pourrait pas l'être sous une autre. En outre, une circulaire interministérielle du 4 juin 2009 (381-2009/MEF/MATD) stipule clairement les dépenses éligibles aux ressources transférées. Ces conditions liées aux transferts fixent les orientations voulues par les ministères et restreignent donc les choix des CT.

En 2009, les dotations budgétaires liées aux transferts de compétences ont été transférées directement par chaque ministère (MA et MEBA) au profit du compte Trésor de chaque commune, suivant un arrêté de répartition desdites dotations aux communes bénéficiaires.

Pour 2010, une ligne budgétaire spéciale a été créée dans la loi de finances pour héberger les crédits des ministères dont les compétences ont été transférées (section 98). Cette section est gérée par la Direction générale du budget, qui en est l'administrateur de crédit et qui doit débloquer et alimenter les comptes des CT. Elle devra également suivre et évaluer l'exécution desdites ressources et proposer, à la lumière des constats de terrain, les ajustements nécessaires pour les années suivantes.

2.6.2. Les parts aux recettes

La part au produit de la taxe sur les produits pétroliers

Les communes et les régions reçoivent 10 % du PTPP perçu l'année précédente. Ce montant est mis à disposition du MATD. C'est un partage dit « vertical », puisque l'État central est le détenteur de la souveraineté fiscale ; seul le produit de l'impôt est partagé. Rappelons qu'il y a également un partage de l'impôt « horizontal », entre communes et régions (section 2.5.3).

La répartition entre les communes est plutôt floue. Initialement, elle se faisait au *pro rata* des voitures immatriculées (principe de dérivation) parce que la taxe se substituait à la vignette sur les véhicules à moteur. Mais la suppression de la vignette ne

[31] Note remise lors de notre entretien du 5 novembre 2009 par la Direction des affaires financières et du budget de la commune de Ouagadougou.

permettait plus de recenser lesdits véhicules, de sorte que cette clé de répartition, tenue pour invérifiable et inéquitable, a dû être abandonnée. La nouvelle distribution devait permettre à toutes les communes de couvrir « au moins leurs dépenses obligatoires » sans que l'étendue de l'obligation soit vraiment cernée en termes de tâches dévolues. Pour l'instant, le montant inscrit à ce titre au budget de l'État sert à financer la construction des mairies et des sièges des régions selon un programme qui devait s'achever en 2010. Ensuite, la part du PTPP deviendra une dotation effectivement versée aux CT – mais la formule de distribution n'est pas arrêtée.

2.6.3. L'importance des aides financières de l'État (2009)

L'appui financier du budget de l'État à la décentralisation, dans le budget prévisionnel 2009, devrait correspondre à 17 995 millions de FCFA, selon la distribution indiquée dans le tableau 13. Il ressort de ce tableau que les dotations représentent 30,4 % de l'appui financier aux communes, devant les montants du FPDCT (27,8 %). S'y ajoutent 5,6 % pour la construction des mairies et, pour l'instant, 14,4 % du PTPP.

La répartition des aides financières entre le fonctionnement et les dépenses d'équipement soulève la question des coûts induits et, partant, suscite quelques inquiétudes. En effet, comme on l'a vu dans la figure 7, 77 % des dotations globales aux communes doivent aller aux investissements (soit $0,77 \times 30,4 \% = 23 \%$). À cela s'ajoute le fait que 20 % des ressources propres des budgets des CT doivent aller au budget des investissements (figure 6 relative au budget décentralisé). En d'autres termes, dans cette première phase progressive de dévolution, un volume extraordinairement important des dépenses locales est consacré aux équipements et aux investissements. Les budgets communaux futurs supporteront-ils les frais d'entretien inhérents à ces équipements et les frais de fonctionnement des tâches décentralisées qui les concernent ?

Tableau 13 *Appui financier du budget de l'État à la décentralisation (2009)*

Rubrique	En millions FCFA	en %
1	2	3
Fonds permanent pour le développement des CT	5 000	27,8
Dotations globales		
Dotations aux structures d'appui technique aux communes	170	0,9
Dotations aux communes	5 473	30,4
Dotations aux régions	1 177	6,5
Rémunérations des ex-agents des provinces	310	1,7
Structures d'appui à la décentralisation	254	1,4
<i>Comité national de jumelage</i>	4	
<i>Commission technique interministérielle</i>	40	
<i>Comité national de coopération décentralisée</i>	4	
<i>Conseil national de la décentralisation</i>	31	
<i>Comité national des finances locales</i>	10	
<i>Association des municipalités du Burkina Faso</i>	50	
<i>Association des conseils régionaux du Burkina Faso</i>	15	
<i>Comité national du suivi-évaluation</i>	15	
<i>Fonds permanent pour le développement des CT</i>	85	
Construction des sièges des collectivités territoriales	1 000	5,6
Réhabilitation des forages	200	1,1
Infrastructures et frais scolaires récurrents	1 814	10,1
Parts au produit de la taxe sur les produits pétroliers	2 597	14,4
Total	17 995	100,0

Source : Déléation de la Commission européenne au Burkina Faso (2009, pp. 53 et 56).
Corrections dans les totaux apportées par les auteurs.

2.7. Les données statistiques des dépenses et des recettes

Bien que les données statistiques sur les dépenses et les recettes des CT burkinabè soient relativement abondantes, elles sont très mal organisées du point de vue de la mesure de la décentralisation^[32]. Il n'est pas possible à ce jour d'avoir une image précise

[32] Nous nous appuyons dans cette section sur deux documents récents, à savoir : ministère de l'Économie et des finances (2009) et Déléation de la Commission européenne au Burkina Faso (2009).

de la part réelle de la décentralisation des compétences, de mesurer la performance du processus institutionnel de dévolution ou d'apprécier la relative autonomie financière des CT. Les raisons de cette situation lacunaire sont multiples. Nous y reviendrons dans la suite dans cette section.

2.71. Les dépenses

Des séries statistiques des dépenses existent pour la période 1996-2006 et sont publiées. Le tableau 14 récapitule les données pour les années 2004 à 2006. Plusieurs commentaires s'imposent :

- les données sont tirées des comptes administratifs et représentent donc des données budgétaires et non pas les résultats des comptes basés sur les dépenses effectives ;
- la classification des rubriques des dépenses par ligne correspond à une classification comptable. Il n'existe pas, à notre connaissance, de classification fonctionnelle des dépenses. Autant dire dès lors que la mesure de la décentralisation des tâches est impossible ;
- la décentralisation étant progressive dès 2006, les données actuelles ne permettent pas non plus d'apprécier les changements intervenus depuis 2006, une année pourtant charnière dans le processus voulu au Burkina Faso.

Ces réserves étant faites, on peut remarquer que tant les dépenses de fonctionnement que les dépenses d'investissement sont réalisées à hauteur de pratiquement 70 % dans les deux communes à statut particulier et à hauteur de 25 % dans les 49 communes urbaines. Pour 2006 (dernière colonne du tableau 14), cette proportion est de 93,55 % pour les dépenses de fonctionnement (ligne 10) et de 96,52 % pour les dépenses d'investissement (ligne 11). Les mêmes informations sont données séparément pour Ouagadougou, Bobo-Dioulasso et les autres 49 communes urbaines. Le pouvoir dépensier des communes rurales est pratiquement absent.

Les ratios entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement sont élevés, avec respectivement 64, 56 et 87 % pour les trois années de référence. La capitale se distingue même, avec un ratio de 110 % en 2006. Cette situation renforce l'inquiétude sur la prise en charge des dépenses récurrentes induites par le volume des investissements (section 2.6.3).

Tableau 14 *Dépenses des communes (2004–2006)*

Dépenses (en milliards de FCFA)	2004	2005	2006	2006			
				Ouaga	Bobo	49 CU	Ouaga + Bobo + 49 CU
Dépenses de fonctionnement							
1 Personnel	2,549	2,828	3,151	1,336	0,609	1,036	2,981
2 Gestion générale et transports	1,267	1,214	1,610	0,696	0,279	0,496	1,471
3 Denrées et fournitures	1,377	1,417	1,825	0,826	0,380	0,449	1,655
4 Travaux et services extérieurs	1,633	2,064	2,570	1,685	0,462	0,357	2,504
5 Frais financiers	0,258	0,281	0,315	0,092	0,051	0,125	0,268
6 Allocations et subventions	0,635	0,736	0,814	0,537	0,076	0,152	0,765
7 Autres dépenses	0,326	0,338	0,499	0,102	0,106	0,236	0,444
8 Total I	8,043	8,878	10,784	5,273	1,963	2,852	10,089
9 Dépenses d'investissement	5,217	5,026	9,419	5,843	1,018	2,231	9,091
Total II	13,261	13,903	20,203	11,116	2,981	5,083	19,180
10 Ratio commune(s) / total fonctionnement (%)				48,90	18,20	26,45	93,55
11 Ratio commune(s) / total fonctionnement (%)				62,03	10,80	23,68	96,52
12 Ratio investissement / fonctionnement (%)	64,87	56,61	87,340	110,80	51,84	78,21	90,11

Source : ministère de l'Économie et des finances (2009, pp. 49, 110-112).

2.7.2. Les recettes

La statistique des recettes des CT, disponible sur la période 1996-2006, souffre également d'une incohérence entre l'énumération des ressources des CT telle qu'elle apparaît dans la législation (section 2.5), puisque les tableaux disponibles ne respectent pas les catégories énumérées dans la loi. En outre, les termes utilisés ne se recourent pas. Le tableau 15 énumère cinq catégories de recette, données dans les lignes 11 à 15.

Tableau 15 Recettes des communes et ratios budgétaires (2004-2006)

Dépenses (en milliards de FCFA)	2004	2005	2006		
Recettes en milliards de FCFA					
1 Recettes propres du budget de l'État	344,8	365,2	391,9		
2 Recettes propres des CT	13,5	14,0	16,6		
3 <i>dont communes</i>	9,7	11,0	13,8		
4 <i>dont provinces</i>	4,0	3,0	2,5		
5 Total secteur public	358,3	379,2	408,5		
6 Ratio 2/3 (%)	3,9	3,8	4,2		
7 PIB aux prix courants	2 698,0	2 961,0	3 017,6		
8 Ratio 5/7 (%)	13,3	12,8	13,5		
9 Ratio 1/7 (%)	12,8	12,3	13,0		
10 Ratio 3/7 (%)	0,4	0,4	0,5	2006 Ouaga	2006 Bobo
Les recettes « propres » des communes s'obtiennent ainsi :					
11 Impôts, taxes et contributions directes	5,588	6,822	7,966	4,877	1,419
12 Impôt et taxes indirectes	0,320	0,370	0,459	0,197	0,073
13 Produits d'exploitation	1,060	1,097	1,317	0,617	0,130
14 Produits domaniaux	1,791	1,606	2,266	0,430	0,630
15 Produits divers	0,929	1,020	1,741	1,173	0,067
16 Total recettes propres communales	9,688	10,915	13,749	7,293	2,319
17 Autres recettes (sources « externes », aides internationales, ONG)	4,419	4,232	6,946	4,002	0,761
18 Recettes communales totales	14,107	15,147	20,695	11,295	3,080
19 Ratio impôts/total des recettes propres	0,610	0,659	0,613	0,696	0,644
20 Ratio impôts/total des recettes totales	0,419	0,475	0,407	0,449	0,485
21 Ratio ligne 16 Ouaga et Bobo / total des communes (%)				53,050	16,860

Source : ministère de l'Économie et des Finances (2009, tableau 6, p. 26 et tableau 30, p. 53).

Le texte du ministère de l'Économie et des finances (2009, p. 20) donne les catégories suivantes :

- les impôts et les taxes votés par l'Assemblée nationale ;
- les taxes votées par les organes délibérants des CT et comprenant :
 - les produits de l'exploitation du domaine ou des infrastructures (marchés, abattoirs,
 - les produits des services locaux (établissements des actes d'état civil, délivrance de permis, etc.) ;
- les subventions de l'État : toute forme d'aides financières apportées par l'État aux CT ;
- les autres recettes : emprunts, dons et legs, aides provenant de la coopération décentralisée (ONG, collectivités étrangères, etc.).

On est ici en présence d'une réelle difficulté d'interprétation des données :

- si l'on compare les catégories et les définitions du tableau 9 (section 3.5), qui reprennent les dispositions légales, aux définitions données plus haut ;
- si l'on compare tant les catégories de recettes du tableau 9 que les définitions données aux lignes 11 à 15 du tableau 15 ;
- les explications données dans le document du ministère de l'Économie et des Finances (2009, p. 2025) sont tout aussi floues et n'apportent pas les précisions voulues.

Au-delà de l'interprétation ponctuelle du tableau 15, il n'y a donc aucune possibilité de mettre en perspective les données statistiques des recettes dans le mouvement de décentralisation. Comme pour les dépenses, il y a là sans aucun doute un travail urgent à faire : il faudrait que la classification statistique respecte au minimum les catégories prévues par la loi dans le détail de chaque source de recettes.

2.7.3. Problématique des données statistiques

La problématique des données statistiques est relativement simple : elle se résume à la mise en place d'un système de comptabilité locale permettant, au niveau des CT, de maîtriser les budgets et les prévisions de dépenses de manière suffisante et, au niveau central, de constituer des statistiques fonctionnelles pour assurer un pilotage des politiques publiques locales.

Du côté des dépenses, il n'y a pas de classification fonctionnelle : on est donc dans l'impossibilité pour le moment d'évaluer la « performance » de la décentralisation. La forme adéquate devrait adopter une classification de type

FFF.CCC

où *FFF* correspond à une classification fonctionnelle, avec F la fonction donnée par les domaines des tâches décentralisées selon le tableau 8. Les autres valeurs FF permettent de préciser des centres de charge. CCC correspond à la classification comptable selon les lignes du tableau 14.

Du côté des recettes, il faut des informations fondées sur des définitions précises distinguant les impôts proprement dits des taxes et autres recettes du patrimoine administratif et du patrimoine financier. Le système comptable doit aussi permettre de préciser les centres de charge financés par le produit des redevances d'utilisation, cela afin d'assurer la transparence dans l'application du principe de l'utilisateur-payeur. On ne peut pas se contenter, comme dans le tableau 15, de libellés approximatifs (lignes 11 et 12) et de données globales. Il faut une nomenclature qui détaille les types d'impôts et autres ressources en cohérence avec la déclinaison du tableau 9, ce dernier devant lui-même être ajusté – comme nous l'avons vu dans la section 2.5.1 pour les ressources propres et dans la section 2.6.1 pour les transferts financiers.

Bibliographie

CHAMPAGNE E. et B.M. OUEGRAOGOU, (2011), « Decentralization in Burkina Faso : the Slow March Towards Devolution », in MARTINEZ-VAZQUEZ J. et F. VAILLANCOURT (resp. pub.), *op. cit.*, pp. 303-326.

DAFFLON, B. (2006), "The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice", in AHMAD, E. et G. BROSIO (dir. pub.), *Handbook on Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 271-305.

DAFFLON, B. (1998), *La Gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris (2^e édition).

DAFFLON, B. et T. MADIES (2008), *Décentralisation : quelques principes issus du fédéralisme financier*, Notes et documents n° 42, Agence Française de Développement, Paris.

DAFFLON, B. et K. BEER-TÓTH (2009), "Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self-Control", *Financial Accountability and Management*, 25 (3), août, pp. 337-365.

DELEGATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE AU BURKINA FASO (2009), *Programme d'appui à la gouvernance locale et à la décentralisation – 10^e FED*, Étude d'identification, ARS Progetti SPA, Rapport provisoire n°2, Rome, septembre.

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES ET DU BUDGET (2009), *Apport de l'État dans le budget de la commune de Ouagadougou de 2005 à 2010*, Bureau des études et des analyses financières, commune de Ouagadougou.

KY, A. (2010), *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et sociales de l'université de Fribourg (accessible sous : [http://doc.rero.ch ?thèses ?KY](http://doc.rero.ch/?thèses?KY) Abraham).

MARTINEZ-VAZQUEZ J. ET F. VAILLANCOURT (dir. pub.), (2011), *Decentralization in Developing Countries : Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Edward Elgar, Cheltenham, Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance.

MBACK, C.-N. (2003), *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamique comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Éditions Karthala, Paris et Cotonou.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (2009), *Les opérations financières des collectivités territoriales*, Rapport 2006, Secrétariat général, Direction générale du budget, Ouagadougou, juin.

SAWADOGO, R.-A. (2001), *L'État africain face à la décentralisation*, Karthala, Paris.

Chapitre 3

Le système de financement des collectivités locales au Sénégal

3

Le système de financement des collectivités locales au Sénégal

Guy GILBERT et Emmanuelle TAUGOURDEAU

3.1. Histoire de la décentralisation au Sénégal

Le Sénégal a hérité depuis la fin du XIX^e siècle d'un embryon de système de collectivités locales (CL), copié sur celui de la France, la puissance coloniale d'alors. En 1873, le pays compte quatre communes de plein exercice, Saint-Louis, Dakar, Gorée et Rufisque. En 1903, 20 « communes mixtes » (où la fonction de maire est assurée par un administrateur municipal nommé par le pouvoir central) sont créées. Avec l'indépendance en 1960, la décentralisation s'affirme : le nombre de communes passe progressivement à 37 puis à 48, tandis que les communes à statut spécial (les « communes mixtes ») disparaissent. Par ailleurs, une loi de 1972 institue des « communautés rurales » (CR) dans le but de créer de véritables centres de développement. Leur administration est cependant confiée à un sous-préfet. Enfin, une communauté urbaine (CU) de Dakar est créée en 1983, qui sera dissoute en 2001.

La décentralisation se poursuit avec des réformes successives jusqu'au tournant décisif de 1996, marqué par la création de 12 nouvelles communes et, surtout, par l'adoption de plusieurs textes importants, dont la loi 96-06 du 5 février 1996 portant Code des collectivités locales et la loi 96-07 relative aux compétences transférées à ces dernières.

La Constitution de 2001 consacre les avancées de 1996 en renforçant leur base constitutionnelle. Elle stipule notamment (titre XI, art. 102) que les collectivités locales « *constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques* », « *qu'elles s'administrent librement par des assemblées élues* » et que « *leur organisation, leur composition, leur fonctionnement sont déterminés par la loi* ». Le tableau 16 dresse la liste des textes marquants de la production législative et réglementaire en matière de décentralisation.

Parallèlement à l’instauration de ces collectivités locales, l’État se dote de structures territoriales de déconcentration : les régions, les départements et les arrondissements.

Tableau 16 *Chronologie des principaux textes relatifs à la décentralisation, 1972-1973 et 1992-2009*

1972	Loi 72-02 du 1 ^{er} février relative à l’organisation de l’administration territoriale.
	Loi 72-59 du 12 juin instituant une taxe rurale.
1973	Arrêté 3853/DCPT/PM du 2 mai fixant les modalités de recouvrement de la taxe rurale instituée par la loi 72-59 du 12 juin 197.
1988	Arrêté 12248 du 15 octobre fixant les règles d’organisation et de fonctionnement du Fonds d’équipement des collectivités locales, un compte d’affectation spéciale.
1992	Loi 92-40 du 9 juillet portant Code général des impôts.
1993	Arrêté interministériel 10830 MEFP/MINT du 1 ^{er} décembre relatif à la nomenclature du budget des collectivités locales.
1996	Loi 96-06 du 22 mars portant Code des collectivités locales.
	Loi 96-07 du 22 mars portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.
	Loi 96-09 du 22 mars fixant l’organisation administrative et financière de la commune d’arrondissement et ses rapports avec la ville.
	Loi 96-11 du 22 mars relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et de certaines fonctions.
	Décret 96-458 du 17 juin organisant la comptabilité publique.
	Décret 96-510 du 4 juillet portant régime financier des collectivités locales.
	Décret 96-1118 du 27 décembre instituant le Conseil national de développement des collectivités locales.
	Décret 96-1121 du 27 décembre instituant le Comité interministériel de l’administration territoriale.
	Décret 96-1122 du 27 décembre relatif à la convention type fixant les conditions et les modalités d’utilisation des services extérieurs de l’État.
	Décret 96-1123 du 27 décembre 1996 relatif à l’utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l’État dans la région.
	Décret 96-1124 du 27 décembre fixant le montant des marchés des collectivités locales soumis à l’approbation préalable du représentant de l’État.
	Décret 96-1135 du 27 décembre portant application de la loi de transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de santé et d’action sociale

1997	Arrêté interministériel 62 du 30 janvier relatif à la nomenclature budgétaire des collectivités locales.
1999	Loi organique 99-70 du 17 février sur la Cour des comptes.
2002	Loi 2002-02 du 15 février modifiant la loi 72-02 du 1 ^{er} février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale.
	Décret 2002-550 du 30 mai portant Code des marchés publics.
2003	Décret 2003-101 du 13 mars 2003 relatif à la Comptabilité publique.
	Décret 2003-701 du 26 septembre modifiant le décret 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics.
	Loi 2003-20 du 23 juillet fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds de développement des transports urbains.
	Circulaire 01191/MINT/CAB du 29 janvier relative à l'exercice du contrôle budgétaire des collectivités locales.
2004	Décret 2004-1093 du 4 août portant création de la Communauté des agglomérations de Dakar (CADAK).
	Décret 2004-1094 du 4 août portant création de la Communauté des agglomérations de Rufisque (CAR).
	Loi 2004-12 du 6 février portant réforme de la fiscalité locale (enrôlement systématique des contribuables, limitations des exonérations au foncier, création de la contribution globale unique).
2005	Décret 2005-876 du 3 octobre modifiant le décret 2004-1093 du 4 août 2004 portant création de la Communauté des agglomérations de Dakar.
	Décret 2005-877 du 3 octobre 2005 modifiant le décret 2004-1094 du 4 août 2004 portant création de la Communauté des agglomérations de Rufisque.
2007	Décret 2007-545 du 25 avril portant Code des marchés publics.
	Décret 2007-546 du 25 avril portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics.
	Décret 2007-547 du 25 avril portant création de la Direction centrale des marchés publics.
2008	Décret 2008-517 du 20 mai fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des Agences régionales de développement.
	Loi 2008-14 du 18 mars modifiant la loi 72-02 du 1 ^{er} février 1972 portant l'organisation de l'Administration territoriale (création de trois nouvelles régions).

Source : auteurs sur la base de la situation à la fin 2009.

3.2. Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration en 2009

Le Sénégal comporte simultanément un maillage de collectivités décentralisées et de circonscriptions territorialisées de l'action de l'État central. La distinction opérée ici entre décentralisation et déconcentration obéit aux définitions et critères présentés dans Dafflon et Madiès (2008, pp. 15-16).

3.2.1. Structure des collectivités décentralisées

Le Code des collectivités locales (loi 96-06) et la loi 96-07 sur le transfert des compétences aux régions, aux communes et aux CR (appelées globalement les « collectivités locales ») encadrent les modalités de la libre administration des CL. Ces textes définissent les missions et les compétences des CL, leur organisation, leur fonctionnement et leur contrôle. L'article 3 du Code des CL établit les principes fondamentaux de la libre administration des CL et précise leur mission – « *les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural* » – et leur autonomie de gestion : « *les collectivités locales sont seules responsables, dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de leurs décisions* ». Des compétences leur sont transférées dans neuf secteurs : affaires domaniales ; environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire ; urbanisme et habitat. « *Tout transfert des compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'État des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences* » (loi 96-06, art. 6). Les « *ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, ou par les deux à la fois* » (ibid.). L'État doit compenser financièrement toute charge nouvelle du fait de la modification par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice des compétences, y compris par dotations spéciales à certaines collectivités si « *l'insuffisance de ressources risque de compromettre l'exercice des missions de service public* » (ibid.).

Toute collectivité est dotée d'un organe exécutif, défini par la loi et élu au sein du conseil. Elle dispose d'un budget propre (établi selon les règles de la comptabilité publique) et de ressources propres. Elle dispose de personnels dont le statut est défini par la loi.

Les actes de la collectivité sont soumis au contrôle de légalité exercé par les représentants de l'État (Code des CL, art. 12).

Si les collectivités sont libres de coopérer entre elles, aucune ne dispose d'un pouvoir de tutelle sur l'autre (*ibid.*, art. 13). Les coopérations peuvent se traduire par la constitution de groupements, par la réalisation de programmes communs avec l'État, par la signature de conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement (*ibid.*, art. 17).

Enfin, l'État « *garantit et organise le principe de solidarité entre les collectivités locales. Il crée à cet effet un fonds de dotation alimenté par son budget* » (*ibid.*).

Le Sénégal comporte trois types de CL : les régions, les communes et les CR. En zone urbaine, les communes prennent le nom de « villes » si leur territoire est divisé en arrondissements auxquels correspondent des communes d'arrondissement. À ces collectivités locales s'ajoutent des intercommunalités. Les collectivités sont créées par décret, qui leur affecte un statut rural ou non.

La région

La région est le premier niveau de collectivité locale. Son territoire englobe ceux de deux autres types de collectivités, les communes et les CR, et se confond avec celui de la circonscription administrative éponyme. Depuis 2008, il existe 14 régions au Sénégal (tableau 17).

La commune

La commune constitue la collectivité locale de base. Elle regroupe « *les habitants du périmètre d'une même localité unis par une solidarité de voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires* » (Code des CL, art. 77). Ne peuvent être constituées en communes que les « *localités ayant un développement suffisant pour pouvoir disposer de ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget et dont la population groupée est d'au moins mille habitants* » (*ibid.*, art. 79). Aucun critère relatif à un budget minimal n'est imposé par la loi pour la création des communes. Les grandes communes peuvent être divisées (par décret) en communes d'arrondissement. Elles prennent alors la dénomination de « villes ». Quinze communes seulement ont une population supérieure à 50 000 habitants et moins de 60 une population supérieure à 20 000 habitants. Les communes à statut spécial ont disparu.

Tableau 17 Liste et répartition des collectivités locales, 2009

Régions	Communes	Communautés rurales (CR)	Population (recensement 2002)
Dakar	50 (dont 5 villes avec CA : Dakar : 19 Pikine : 16 Guédiawaye : 5 Rufisque : 3 Thiès : 3)	2	2 411 528 (16,26 %)
Diourbel	3	34	930 008 (6,27 %)
Fatick	7	32	639 075 (4,31 %)
Kaolack	7	27	5 128 128 (34,56 %)
Kolda	9	31	444 753 (2,997 %)
Louga	5	47	559 268 (3,77 %)
Matam	10	14	423 041 (2,85 %)
Saint-Louis	15	8	863 440 (5,82 %)
Tambacounda	7	36	430 332 (2,90 %)
Thiès	15	31	1 348 637 (9,089 %)
Ziguinchor	5	25	557 606 (3,76 %)
Sédhiou	9	29	390 000 * (2,63 %)
Kaffrine	5	21	600 000 * (4,04 %)
Kédougou	3	16	111 207 * (0,75 %)
Total	150	353	14 837 023 (100 %)

* Chiffres estimés à la suite de la création de trois nouvelles régions en 2008 : Sédhiou, Kaffrine et Kédougou.
Source : DGCL.

La commune d'arrondissement

Les communes d'arrondissement (CA), créées en 1996 par la loi 96-09 du 22 mars, sont dotées d'organes identiques à ceux de la commune (un conseil élu, comportant cependant moins de membres), un maire élu en son sein et des maires-adjoints (moins nombreux). Les prérogatives du maire d'une CA sont un peu moins étendues que celles du maire d'une commune. Leurs compétences sont limitativement définies par la loi et leurs ressources moins diversifiées. Une coordination est installée en

matière de projets d'investissement : le maire de la ville informe celui de la CA des projets de la ville sur le territoire de la CA, et *vice versa*. Les CA sont dotées de l'autonomie de gestion au sens de l'article 3 du Code des CL.

On dénombre au total 150 communes au Sénégal. C'est dans la région de Dakar que le pourcentage de population vivant dans des communes (ou villes) est le plus élevé (97 % en 2006) tandis qu'ailleurs (à l'exception de la région de Fatick), la population se répartit en parts approximativement égales entre communes et CR. Le pays compte aujourd'hui cinq villes : Dakar (19 CA), Pikine (16 CA), Guédiawaye (5 CA), Rufisque (3 CA) et Thiès (3 CA).

La communauté rurale

La communauté rurale se situe au même échelon que la commune, mais diffère par ses critères économiques et démographiques. Elle se compose « *de plusieurs villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité de voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver des ressources nécessaires* » (Code des CL, art. 192). Le village est constitué par la réunion de plusieurs familles, carrés ou quartiers en une seule agglomération (décret 76-63 de 1973). On dénombre 353 CR en 2009. C'est dans la région de Fatick que la population vit majoritairement dans le cadre de CR (87 % en 2006).

Les CL sont administrées par des conseillers élus au suffrage universel direct pour cinq ans (conseillers régionaux ou conseillers municipaux). Chaque conseil élit un bureau composé d'un président, d'un premier et second vice-présidents et de deux secrétaires. Un secrétaire général est nommé par le président après avis du représentant de l'État. Il est recruté parmi les fonctionnaires de l'État, de catégorie A ou assimilés. Dans les communes, le maire est élu par les conseillers municipaux (tableau 18).

D'après le Code des CL, les mandats électifs sont de cinq ans. Dans les faits cependant, la durée des mandats peut être allongée de façon discrétionnaire. À titre d'exemple, les maires des communes et des CR ont effectué un mandat de sept ans entre 2002 et 2009.

Tableau 18 Les organes des collectivités locales

	Régions	Communes	Communautés rurales
Organe délibérant	Conseil régional	Conseil municipal	Conseil rural
Mandat	Élu pour 5 ans au suffrage universel	Élu pour 5 ans au suffrage universel	Élu pour 5 ans au suffrage universel
Composition	Un bureau : - président - premier vice-président - second vice-président - deux secrétaires Conseillers régionaux : nombre variant de 50 à 70 selon la population de la région	Un bureau : - maire - un ou plusieurs adjoints élus ^[34] Conseillers municipaux : nombre variant de 26 à 100 selon la population de la commune	Un bureau : - président - deux vice-présidents Conseillers ruraux : nombre variant de 30 à 80 selon la population de la CR
Délibération	Majorité des votants (art. 47l)	Majorité des votants (art. 154)	Majorité des votants (art. 224)
Organe exécutif	Le président	Le maire	Le président
Commissions	4 commissions de droit (art. 44)		

Source : d'après le Code des collectivités locales.

Les intercommunalités

Elles ont été reconnues par une loi de 1983 sur l'aménagement du territoire. Le Code des CL définit quatre types de regroupements communautaires selon la nature des collectivités concernées :

- les communautés urbaines, qui regroupent des communes ;
- les groupements d'intérêt communautaire (GIC), qui regroupent communes et CR ;
- les ententes, qui regroupent plusieurs collectivités autour d'un ou plusieurs services ;
- les groupements mixtes, qui regroupent l'État et des CL.

[34] Un adjoint pour les communes de 1 000 à 2 500 habitants, deux adjoints pour les communes de 2 501 à 10 000 habitants et, pour les communes de plus de 10 000 habitants, un adjoint supplémentaire par tranche de 20 000 habitants, sans dépasser 18 adjoints.

Un groupement de collectivités est créé ou dissous par décret après délibération unanime des conseils des collectivités concernées.

En 2004, deux communautés d'agglomérations ont été créées sur le territoire de l'agglomération dakaroise : la CADAK – qui regroupe les villes de Dakar, de Pikine et de Guédiawaye – et la CAR – qui regroupe la ville de Rufisque, les communes de Bargny et Diamnadio et les CR de Sangalkam et Yene.

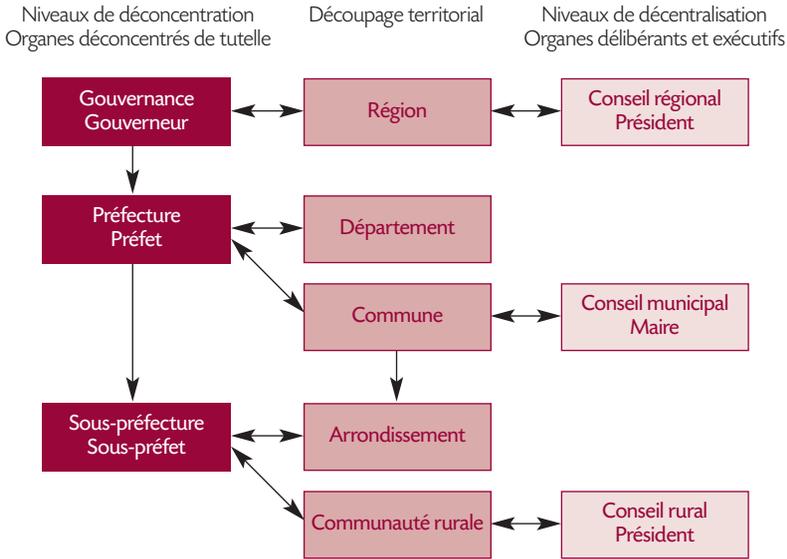
3.2.2. *Déconcentration et circonscriptions administratives*

Les circonscriptions d'action administrative déconcentrée sont des entités territoriales dont l'ensemble constitue la représentation de l'État central sur le territoire national. Elles ne disposent pas de la personnalité morale et sont les cadres territoriaux de l'action publique. Elles comportent trois niveaux : les régions, les départements et les arrondissements (figure 9). On retrouve ici une caractéristique voisine de la situation française, où la carte des circonscriptions administratives coïncide avec celle des CL (à l'exception du département qui, au Sénégal, est une circonscription administrative et non une collectivité).

Les structures déconcentrées de l'État ne semblent pas avoir d'impact très notable sur le financement des structures décentralisées et notamment sur les transferts financiers de l'État aux CL. Ainsi, le contrôle *a priori* des budgets des CL par le gouverneur (pour la région), le préfet (pour la commune) et la commune d'arrondissement ou le sous-préfet (pour la CR), n'est jamais apparu dans nos entretiens comme un élément déterminant du système de financement des CL. En revanche, les représentants de l'État déconcentré disposent d'un pouvoir sur la mise à disposition des services de l'État au bénéfice des CL, donc sur « certains transferts implicites ».

Figure 9

Organisation territoriale



Les flèches correspondent à l'exercice du pouvoir de tutelle.

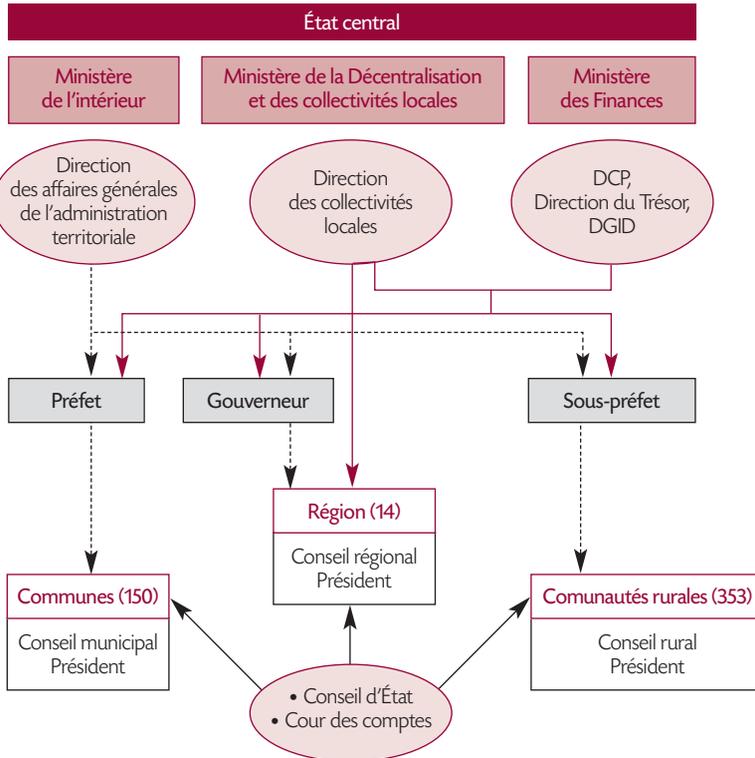
Source : d'après Badiane (2004).

3.2.3. Tutelle et services de l'État central

Assez classiquement, les relations des services de l'État central avec les CL mobilisent de nombreux ministères et services. Parmi ceux-ci, figurent en tout premier lieu le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Collectivités locales, de création récente. La mission de recherche s'est limitée à ces trois ministères plus le ministère de l'Éducation, compte tenu du choix d'approfondir la question de la décentralisation de la compétence éducation (école élémentaire) et de son financement. La figure 10 schématise ces relations. Les rapports des CL avec les ministères de l'Intérieur et des Finances sont traités dans la section relative à la tutelle.

Figure 10

Relations entre État central, ministères, État déconcentré et CL



→ Contrôle ---> Tutelles → Informations, circulaires, décrets
 DCP : Direction de la comptabilité publique.
 DGID : Direction générale des impôts et des domaines.

Source : auteurs.

Ministère des collectivités locales

Le département s’occupant de la décentralisation et du développement local a été rattaché à divers ministères depuis les années 1970. La Direction des collectivités locales (DCL) est le plus ancien service dans l’appareil administratif. Dès 1872, quatre communes (Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar) étaient administrées par le Bureau communal rattaché au cabinet du gouverneur général de Saint-Louis. Le Bureau communal s’est appelé successivement Direction des affaires communales puis Direction de la tutelle des collectivités locales et enfin Direction des collectivités

locales. Un secrétariat d'État à la décentralisation était rattaché au ministère de l'Intérieur avant 1980. Depuis cette date, plusieurs tentatives d'autonomisation ont échoué. Il a fallu attendre octobre 2009 pour que soit créé un ministère de plein exercice : le ministère des Collectivités locales. Ces différentes tentatives soulignent la relative fragilité de l'inscription de la décentralisation dans l'édifice institutionnel de l'État central. La DCL comporte quatre divisions : finances, ressources humaines, études des structures et de la planification et archives. On notera l'existence d'une Direction des affaires générales de l'administration territoriale (DAGAT) au ministère de l'Intérieur dont la fonction principale, comme en France, est la gestion des relations avec le corps préfectoral.

Tutelle et contrôle

Les lois de 1996 (tableau 16) définissent pour l'essentiel le cadre du fonctionnement des CL, et notamment leurs relations avec l'État. De plus, les CL entrent dans le champ d'application des lois organiques (et sont donc soumises à leurs dispositions), dont celles relatives à la Cour des comptes, au Code général des impôts (CGI) et au Code des marchés publics (CMP).

Contrôle de légalité des actes des collectivités locales

Préalablement à la loi 96-06 (Code des CL), tous les actes des collectivités locales étaient soumis à un contrôle préalable et d'opportunité de la part des représentants de l'État sur le territoire. Depuis les lois de 1996 (titre VI et art. 344 et suivants du Code des CL), tous les actes des CL sont soumis à l'obligation de publicité et transmis au représentant de l'État sur le territoire, qui exerce sur eux un contrôle de légalité (et non d'opportunité) *ex post* (circulaire d01737 de mars 1997). Par dérogation, l'article 336 du Code des CL maintient une tutelle *ex ante* dans six cas, dans lesquels les délibérations des CL sont soumises à l'approbation préalable des autorités de tutelle :

- (1) contrôle budgétaire (budget primitif, budgets supplémentaires et comptes de gestion) (Code des CL, art. 344 et 358). Le représentant de l'État assiste aux conseils régionaux, municipaux ou communautaires, mais ne dispose que d'un avis consultatif (non délibératif). Il a le droit de parole et peut s'opposer à un acte illégal, notamment aux actes de nature budgétaire ou financière en contradiction avec les textes légaux. Les motifs d'intervention donnent lieu à injonctions suivies, le cas échéant, de l'établissement de budgets ou de mandatements d'office. En général, ces motifs sont les suivants :
 - budget non voté avant le 31 mars ;
 - budget en « équilibre apparent » (recettes surestimées ou dépenses sous-estimées) ;

- « dépenses obligatoires » non inscrites (voir *infra* le détail des dépenses obligatoires) ;
- déficit excessif du compte administratif (supérieur à 10 % des recettes de fonctionnement).

Les comptables de l'administration décentralisée exercent un contrôle *a priori* sur les engagements de dépenses et procèdent aux paiements. Ils sont chargés d'établir les comptes de gestion des CL et sont placés sous la tutelle directe du Trésor public ;

- (2) affaires domaniales et urbanisme ;
- (3) marchés d'un montant supérieur à 100 millions FCFA (pour les régions) et à 50 millions FCFA (pour les communes chefs-lieux de région d'un budget supérieur à 500 millions FCFA) ou à 15 millions FCFA (pour les autres communes ou CR) ;
- (4) conventions financières de coopération internationale au-delà d'un certain montant (plafonds variables selon le type de collectivités) ;
- (5) planification, plans de développement et d'aménagement du territoire ;
- (6) emprunts et garanties d'emprunts.

Si nécessaire, le représentant de l'État ou toute personne lésée peut saisir le juge administratif. Le Conseil d'État est juge du contentieux né de l'exercice du contrôle de légalité. Le refus d'approbation par le représentant de l'État peut être attaqué devant le Conseil d'État, juge de l'excès de pouvoir.

Contrôle des comptes

Le contrôle des comptes est assuré par les représentants de l'État, l'Inspection générale de l'administration territoriale, l'Inspection générale d'État, le contrôle financier et la Cour des comptes. La Cour des comptes juge l'ensemble des comptables publics des CL. Le juge instruit après audition de l'ordonnateur de la collectivité et formule des observations auxquelles la collectivité est invitée à répondre. Le contrôle juridictionnel des comptes relève des articles 342 et 343 du Code des CL. Pour les plus petites communes (de moins de 15 000 habitants et ayant un budget inférieur à un montant fixé par décret), l'apurement des comptes est effectué par les trésoriers payeurs généraux, qui donnent décharge aux comptables ou défèrent à la Cour des comptes en cas de mise en débat. Pour les autres, le contrôle de la Cour des comptes s'effectue sur pièces.

3.2.4. Questions relatives aux institutions locales et au contrôle

Selon nos constats sur le terrain, le contrôle de légalité ne donne pas lieu à beaucoup de contentieux. Si les observations des préfets sont nombreuses, il semble que les défauts de sincérité soient rarement caractérisés (selon les dires du préfet de Dakar).

Concernant le contrôle des comptes, la lettre (proche du système français) est apparemment loin d'être effective sur le terrain. La Cour des comptes est aujourd'hui composée de sept magistrats, en charge du contrôle des comptes des 503 collectivités locales ainsi que de tous les autres services de l'État. La reddition des comptes semble s'être améliorée même si, en novembre 2009, la Cour des comptes n'avait pas encore reçu tous les comptes de l'année 2007.

Les magistrats de la Cour des comptes ont de plus mis à jour plusieurs problèmes très spécifiques :

- la plupart des CL ne tiennent pas de comptabilité administrative. Elles ne produisent que des comptes de gestion, les comptes administratifs étant des « copier/coller » des comptes de gestion ;
- l'absence des pièces de recettes complique le travail de contrôle des magistrats (les CL ne voient pas passer les rôles) ;
- les sanctions en cas d'irrégularités sont définies de manière imprécise.

3.3. Le budget décentralisé

Le titre V de la loi 96-06 du 5 février 1996 portant Code des CL définit le cadre budgétaire. Le budget est préparé chaque année par l'exécutif de la collectivité puis voté par le conseil et approuvé par le représentant de l'État (art. 243 à 245 et art. 346), avant le 31 mars au plus tard. Il doit être « *complet et détaillé (sans contraction entre recettes et dépenses)* ». Sa présentation obéit aux règles de la comptabilité publique.

La loi 96-06 décrit et délimite les ressources et les charges budgétaires des CL (voir le tableau 20 pour les postes en dépenses et en recettes). Le budget et les comptes comportent deux sections, une section « ordinaire » (qui comprend les recettes ordinaires et les dépenses de fonctionnement) et une section « extraordinaire » (qui comprend les recettes extraordinaires et les dépenses d'investissement). Les comptes sont exprimés en charges et produits, donc en mouvements monétaires effectifs, à l'exception éventuelle des opérations d'ordre.

Nomenclatures budgétaires

Les arrêtés interministériels 10830 du 1^{er} décembre 1993 et 62 du 30 janvier 1997 fixent le cadre de la nomenclature budgétaire qui s'impose à toutes les communes

sénégalaises. Celles-ci ne disposent donc d'aucune marge de liberté en matière comptable (cette nomenclature est antérieure, et différente, de celle recommandée par l'Union économique et monétaire ouest-africaine [UEMOA] à laquelle elle n'a pas été adaptée).

Les nomenclatures comprennent une classification par services (nomenclature fonctionnelle : tableau 19) et une classification des dépenses et des recettes par nature (tableau 20). La classification par nature reprend toutes les charges traditionnellement présentes dans les comptabilités publiques au niveau international (classification des statistiques financières publiques [SFP] du Fonds monétaire international [FMI] par exemple).

Problèmes relatifs à la présentation des budgets et des comptes

La présentation des budgets et des comptes devrait combiner sans les confondre les centres de charges de la classification fonctionnelle (les services) avec, en deuxième niveau, la classification par nature. Or, les tableaux 19 et 20 montrent une forte confusion entre ces deux formes de classification. Les recettes du tableau 19 suivent une classification par nature, que l'on retrouve dans le tableau 20. En fait, elles devraient être ventilées sous les centres de charges correspondant aux services des CL.

Cette confusion se retrouve dans la colonne des dépenses d'investissement : par exemple, l'acquisition de gros matériel (711) caractérise une dépense par nature : selon la destination du matériel, l'écriture doit être mise sous le centre de charges effectif (par exemple dans le chapitre 371, police municipale). La difficulté est qu'il n'y a pas toujours cohérence entre les centres de charges de fonctionnement et des investissements.

Par ailleurs, les dotations aux amortissements (donc la consommation de capital fixe par les collectivités^[35]) sont absentes.

On notera aussi que la présentation ne définit pas de ressources propres pour les collectivités, mais simplement des « recettes ordinaires » (de fonctionnement) qui comprennent des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine et des services locaux, des ristournes accordées par l'État ou d'autres collectivités publiques sur le montant des impôts et taxes recouverts à leur profit, et de la répartition annuelle du fonds de dotation des collectivités locales. Il n'y a donc pas de définition substantielle de l'autonomie de ressource locale.

[35] Ce point est examiné en détail dans le rapport PEFA (Giovanni et Chomentowski, 2009) sur le cas particulier de la ville de Dakar, à propos de la conformité de la nomenclature comptable utilisée avec la classification SFP du FMI.

Tableau 19 Nomenclature budgétaire par services (nomenclature fonctionnelle)

Budget de fonctionnement

Dépenses réelles	Recettes
Ch 100 - Excédent de dépenses de la gestion close	70 - Produits de l'exploitation
Ch 110 - Dettes, redevances, assurances	71 - Produits domaniaux
Ch 210 - Contingents et participations	72 - Impôts locaux
Ch 313 - Cabinet du président : président du Conseil régional, du maire ou du président du Conseil rural	720 - Impôt du minimum fiscal
Ch 313 Bis - Cabinet du président du Conseil économique et social	721 - Contribution des patentes
Ch 321 - Secrétariat et bureaux	722 - Licences
Ch 322 - Mairies d'arrondissement	723 - Taxe rurale
Ch 331 - Recette régionale, municipale ou rurale	724 - Impôt foncier bâti
Ch 341 - Service de perception locale	725 - Impôt foncier non bâti
Ch 351 - Abattoirs, halles, marchés, entrepôts frigorifiques	728 - Centimes ordinaires
Ch 361 - Propriétés locales	729 - Retournes d'impôts par l'État
Ch 371 - Police municipale et protection des populations contre les accidents et les fléaux calamiteux	7290 - Taxe sur les véhicules automobiles
Ch 381 - Voirie, squares et jardins	7291 - Taxe sur les plus-values immobilières
Ch 391 - Nettoiement	73 - Taxes locales
Ch 401 - Ateliers et garages	730 - Taxes directes
Ch 411 - Service des eaux	7300 - Taxe complémentaire à la contribution des patentes
Ch 412 - Assainissement	7301 - Taxe sur les véhicules hippomobiles
Ch 421 - Éclairage public	7302 - Taxe de déversement à l'égout
Ch 431 - Intervention en matière économique	7303 - Taxe sur les licences de débits de boissons
Ch 441 - Éducation, jeunesse, culture et sports	7304 - Taxe sur les machines à coudre
Ch 451 - Santé, hygiène et actions sociales	7305 - Taxe sur le bétail
Ch 461 - Cimetières et pompes funèbres	731 - Taxes indirectes
Ch 508 - Fêtes et cérémonies publiques	7310 - Taxe sur les spectacles
Ch 509 - Dépenses diverses	7311 - Taxe sur les établissements de nuit
Ch 600 - Opérations financières	7312 - Taxe sur les appareils automatiques
	7313 - Taxe sur la publicité
	7314 - Taxe sur l'électricité consommée
	7315 - Taxe sur l'eau
	7316 - Taxe sur les locaux loués en garni
	7317 - Taxe sur les appareils de distribution de carburant
	74 - Produits divers
	75 - Dotations de fonctionnement
	754 - Fonds de péréquation locale et Fonds intercommunautaire de développement
	755 - Fonds de dotation de la décentralisation
	76 - Remboursements, fonds de concours, participations
	77 - Intérêts et dividendes reçus
	78 - Travaux d'équipement en régie
	79 - Produits exceptionnels

Budget des investissements

Dépenses d'investissement (classification par services)	Recettes d'investissement
Ch 701 - Équipements administratifs	10 - Dotation
Ch 702 - Voirie	105 - Fonds de dotation
Ch 703 - Protection contre les accidents et les fléaux calamiteux	1050 - Dotation de base
Ch 704 - Infrastructure à caractère industriel, commercial ou artisanal	1051 - Fonds de concours de l'État
Ch 705 - Santé, hygiène et actions sociales	1052 - Fonds de concours du Fonds d'équipement des collectivités locales
Ch 706 - Éducation, jeunesse, culture et sports	1053 - Fonds de concours des collectivités locales
Ch 707 - Information	1054 - Fonds national de solidarité des communautés rurales
Ch 708 - Tourisme	1055 - Participations des associations et sociétés d'entraide à l'effort de construction
Ch 709 - Actions de développement	1056 - Participations des propriétaires riverains à la construction de trottoirs
Ch 711 - Acquisition de gros matériel	1059 - Autres fonds de concours
Ch 721 - Études générales	106 - Dons et legs en capital
Ch 731 - Opérations financières	107 - Valeur des biens affectés
Ch 800 - Excédents de dépenses d'investissement	108 - Centimes extraordinaires
	11 - Réserves
	115 - Excédents de fonctionnement capitalisés
	116 - Différences sur réalisation de biens meubles et immeubles
	12 - Report à nouveau
	16 - Emprunts ou dettes à long terme
	160 - Prêts de l'État
	161 - Prêts bancaires
	162 - Prêts d'organismes étrangers ou internationaux

Les dépenses d'investissement doivent présenter au moins le tiers du montant total des prévisions de dépenses.

Élaboration : les auteurs.

Source : Arrêté interministériel 10830 MEFP/MINT.

du 7^e décembre 1993 relatif à la nomenclature du budget des collectivités locales, modifié.

Tableau 20 Classification par nature

Dépenses	Recettes
Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement
<p>60. Déficit reporté.</p> <p>61. Matières et fournitures consommées.</p> <p>62. Transports consommés.</p> <p>63. Autres services consommés (travaux, fournitures et services extérieurs).</p> <p>64. Charges et pertes diverses (dont subventions et élus).</p> <p>65. Frais de personnel.</p> <p>66. Impôts et taxes.</p> <p>67. Intérêts et autres frais financiers (dont intérêts versés, charges de services concédés ou affermés).</p> <p>68. Prélèvement pour dépense d'investissement (opération d'ordre vers la section de fonctionnement).</p> <p>120. Résultat de fonctionnement : <i>épargne brute</i> = excédent des recettes de fonctionnement sur les « dépenses réelles » de fonctionnement (dépenses de fonctionnement moins prélèvement pour dépenses d'investissement).</p>	<p>120. Report de l'excédent de fonctionnement de t-1).</p> <p>70. Produits d'exploitation.</p> <p>71. Produits du domaine (location de souks, loges et étals, restaurants, gargotes, échoppes et cantines, droits de place, droits relatifs à l'occupation du domaine public...).</p> <p>72. Impôts locaux.</p> <p>720. Impôt du minimum fiscal.</p> <p>7202. Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.</p> <p>721. Patente.</p> <p>722. Licences.</p> <p>723. Impôt foncier bâti.</p> <p>724. Impôt foncier non bâti.</p> <p>725. Ristournes (fiscalité partagée avec l'État).</p> <p>7290. Taxe sur les véhicules automobiles.</p> <p>7291. Taxe sur les plus-values immobilières.</p> <p>73. Taxes municipales.</p> <p>74. Produits divers.</p> <p>75. Dotations de fonctionnement (fonds de concours, Fonds de dotation de la décentralisation, subventions exceptionnelles...).</p> <p>76. Remboursements et participations.</p> <p>77. Produits financiers (dont produits des services concédés).</p>
Budget des investissements	
<p>Ch. 20 - Frais et valeurs incorporelles immobilisées (fonds de concours, études...)</p> <p>Ch. 21 - Terrains</p> <p>Ch. 22 - Immobilisations corporelles (constructions et immeubles)</p> <p>Ch. 24 - Immobilisations sinistrées</p> <p>Ch. 25 - Prêts et autres créances à long terme</p> <p>Ch. 26 - Titres et valeurs</p> <p>Ch. 27 - Affectations</p>	

Source : auteurs sur la base de l'Arrêté interministériel 10830 MEFP/MINT, du 1^{er} décembre 1993 relatif à la nomenclature du budget des collectivités locales, modifié.

Enfin, les emprunts sont par nature des moyens de financement, mais pas des recettes d'investissement, du moins pas des recettes définitives. En les inscrivant en recettes du budget d'investissement, ce qui est conforme à la norme comptable sénégalaise, on aboutit toujours et forcément à l'équilibre de la section d'équipement du budget. Cette pratique peut masquer le fait que l'emprunt, ressource financière d'aujourd'hui, appelle un remboursement, donc des recettes définitives demain. C'est précisément pour cela que la norme d'équilibre des budgets requiert que l'épargne brute (après paiement de la charge d'intérêts sur emprunts) de la collectivité soit au moins égale au remboursement en capital des emprunts. De cette façon, la souscription des emprunts aujourd'hui constitue bien un moyen de financement temporaire assorti d'une obligation de lever des recettes définitives demain. Une obligation similaire se retrouve au niveau des comptes qui contraignent le solde (le déficit) de clôture à ne pas dépasser une certaine fraction des recettes de fonctionnement.

3.4. Le transfert des tâches

On distinguera les compétences telles que définies par la loi des compétences réellement exercées par les collectivités locales, la loi ne définissant pas par ailleurs, sauf cas particuliers, des standards de fourniture de biens et de services.

3.4.1. *Compétences définies par la loi*

Le Code des CL dote les collectivités (hors communautés d'agglomérations) d'une compétence générale définie comme la « *conception, programmation et mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural* » (loi 96-06, art. 3). L'article 5 transfère et répartit des compétences spécifiques dans neuf domaines. Ces compétences, de droit commun pour les communes, ne s'appliquent pas aux communes d'arrondissement dont les compétences sont fixées de manière extrêmement précise dans la loi 96-09 (art. 8).

Les dépenses afférentes aux compétences transférées relèvent à la fois du fonctionnement et de l'investissement.

Le détail des compétences est décrit au titre 2 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 modifiée par les lois du 15 avril 2002 et du 25 août 2004, articles 16 à 27 (tableau 21). L'essentiel des compétences transférées aux CL relève de l'éducation et la santé. Ce transfert des compétences n'entraîne pas le transfert automatique des personnels employés antérieurement par l'État pour la gestion de ces compétences. Les communes ont pu, antérieurement ou postérieurement aux lois de décentralisation et de compétences, engager des personnels communaux (par exemple, un médecin de

dispensaire communal) et les conserver après la loi 96-06. Ceux-ci n'ont pas le statut de fonctionnaires territoriaux car il n'existe pas de fonction publique territoriale. Cela ne s'applique pas à l'éducation : tout le personnel enseignant est fonctionnaire d'État, les régions et les communes ne pouvant recruter que des personnels d'appoint (gardiens). Enfin, les CR ne peuvent pas payer de salaires. De ce fait, si elles souhaitent recruter un gardien ou un jardinier, elles doivent sous-traiter ce service à une entreprise qui leur facturera les prestations dont elles devront s'acquitter.

Tableau 21 *Compétences transférées aux CL, hors compétences des CA*

Compétences	Régions	Communes	Communautés rurales
Gestion et utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national	<ul style="list-style-type: none"> • Voirie non classée (domaine public). • Gestion des zones du domaine public maritime ou fluvial dotées de plans spéciaux d'aménagement. 	<i>Idem.</i>	<i>Idem.</i>
Environnement et gestion des ressources naturelles	<p>Art. 28</p> <p>13 compétences transférées :</p> <p>gestion, protection et entretien des forêts, sites protégés, faune et eaux continentales. Réalisation de pare-feu et mise à feu précoce. Répartition des quotas d'exploitation forestière. Création de brigades volontaires pour la protection de l'environnement.</p>	<p>Art. 29 (loi 2002)</p> <p>6 compétences transférées :</p> <p>gestion des coupes, reboisement, déchets, insalubrité, pollutions et nuisances. Protection des ressources et eaux souterraines et superficielles. Élaboration de plans d'actions environnementaux.</p>	<p>Art. 30</p> <p>12 compétences transférées :</p> <p>gestion des forêts, reboisement, déchets et insalubrité. Constitution de comité e vigilance de lutte contre les feux de brousse. Autorisation des coupes, défrichements et amodiations. Création et entretien de bois et aires protégées et de mares artificielles.</p>
Santé publique et action sociale	<p>Art. 31</p> <p>Compétences obligatoires :</p> <p>gestion, entretien et équipement des hôpitaux régionaux et départementaux. Mise en œuvre de mesures de prévention et d'hygiène. Participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion sociale et de centres de santé situés au niveau des CR.</p>	<p>Art. 32</p> <p>Construction, gestion et entretien des équipements des postes et des centres de santé. Participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale. Organisation et gestion de secours au profit des nécessiteux. Appui au financement des projets productifs au profit des populations déshéritées.</p>	<p>Art. 33</p> <p>Construction, gestion et entretien des équipements des postes de santé, maternités et cases de santé rurales. Participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale. Gestion de secours au profit des nécessiteux. Appui au financement des projets productifs au profit des populations déshéritées.</p>

Compétences	Régions	Communes	Communautés rurales
Jeunesse, sports et loisirs (art. 34-36)	<p>Art. 34 7 compétences obligatoires : autorisation d'ouverture des collectivités éducatives. Réalisation d'infrastructures de proximité, socio-éducatives et sportives à statut régional. Contrôle des activités physiques et sportives au niveau régional. Gestion des personnels mis à disposition.</p>	<p>Art. 35 6 compétences obligatoires : promotion et animation du sport et des activités de jeunesse. Pratiques sociales éducatives, appui aux associations sportives et culturelles (ASC), gestion des stades, centres et parcours sportifs, piscines, arènes ... Organisation de compétitions.</p>	<p>Art. 36 Idem communes de niveau rural.</p>
Culture (art. 37-39)	<p>Art. 37 5 compétences obligatoires : promotion, épanouissement et développement des activités culturelles. Suivi des sites et monuments historiques. Organisations de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques. Création d'orchestres et d'ensembles lyriques traditionnels, de troupes théâtrales, de centres socioculturels et de bibliothèques.</p>	<p>Art. 38 Idem région excepté pour les politiques culturelles.</p>	<p>Art. 39 Idem communes + collecte de la tradition orale (contes et mythes) et promotion de la culture nationale et locale.</p>
Éducation, promotion des langues nationales et formation professionnelle (art. 40-42)	<p>Art. 40 Éducation : 6 compétences dont, carte scolaire régionale, équipement, entretien et maintenance des lycées et collèges, recrutement et salaire du personnel d'appoint, bourses, manuels, participation à la gestion des lycées et collèges. Alphabétisation : 10 compétences dont carte et plan d'élimination de l'illettrisme, gestion des alphabétiseurs sauf salaire, infrastructures et équipement éducatifs. Promotion langues nationales : 10 compétences ; compétences quasi totales. Formation professionnelle : 10 compétences, dont le recensement des métiers régionaux et l'élaboration d'un répertoire des formations</p>	<p>Art. 41 Éducation : 5 compétences dont construction, équipement, entretien et maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ; recrutement et prise en charge du personnel d'appoint, bourses et aides, manuels et fourniture, gestion de l'administration. Alphabétisation : idem région à l'échelle communale. Promotion langues nationales : idem région à l'échelle communale Formation professionnelle : idem région à l'échelle communale.</p>	<p>Art. 42 Éducation : 3 compétences dont construction, équipement, entretien et maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ; manuels et fourniture, gestion de l'administration. Alphabétisation : idem région et communes. Promotion langues nationales : idem région et communes à l'échelle rurale. Formation professionnelle : idem communes à l'échelle rurale.</p>

Compétences	Régions	Communes	Communautés rurales
Planification (art. 43-46), art. 37 du Code des CL, aide à l'élaboration des plans de développement des CL avec le concours de l'État : Agence régionale de développement (ARD) (art. 43)	Art. 44 Conception, coordination et négociation avec l'État de contrats de plan de développement économique, social sanitaire, culturel et scientifique (plans régionaux de développement intégré – PRDI).	Art. 45 <i>Idem</i> région pour plans d'investissement communaux.	Art. 46 <i>Idem</i> pour plans locaux de développements ruraux.
Aménagement du territoire (art. 47-49)	Art. 47 Élaboration d'un schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) cohérent avec le plan national.	Art. 48 Avis sur le SRAT au niveau communal avant approbation par l'État	Art. 49 <i>Idem</i> communes pour CR.
Urbanisme et habitat (art. 50-53) et coordination des études du ressort de l'ARD (art. 53)	Art. 50 Approbation schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et soutien aux communes et communautés.	Art. 51 Élaboration des plans directeurs d'urbanisme (PDU), des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), du plan d'urbanisme de détail pour les ZAC, rénovation urbaine et remembrement ; permis de construire, lotissement, certificat d'urbanisme, permis de démolir, de clôturer, de coupes et d'abattage d'arbres.	Art. 52 <i>Idem</i> communes.

Source : auteurs sur la base du Code des collectivités locales.

Enfin, dans le cas particulier de la région de Dakar, des structures intercommunales (la CADAK et la CAR) disposent de compétences qui leur ont été transférées par les communes membres. La CADAK a choisi la gestion déléguée à des sociétés privées comme mode de gestion principal pour ses compétences, mais elle se réserve la maîtrise d'ouvrage. La CADAK et la CAR sont compétentes pour le nettoyage des rues et la gestion des ordures ménagères, ainsi que pour la construction et l'entretien d'une partie de la voirie municipale et de l'éclairage public sur cette voirie.

A. Financement du transport urbain

Un Fonds de développement des transports urbains (FDTU) a été créé en 1997 et ses institutions mises en place par la loi 2003-20 du 20 juillet 2003. Il réunit l'État, la région de Dakar, les villes de Dakar, Guédiawaye, Pikine et Rufisque, les communes de Bargny, Sébikhotane et Diamniado ainsi que des personnes privées. Il entreprend les programmes pluriannuels d'équipement et participe à leur mise en œuvre. Le FDTU est financé annuellement par des contributions (majoritaires) de l'État, des CL (en principe à parité avec l'État et en principe de 400 millions de FCFA, mais temporairement réduites) et de personnes privées, des produits financiers de placements et des redevances d'exploitation des infrastructures et mobiliers urbains. Les participations des CL sont réparties en proportion de la population et du niveau de leurs produits de fonctionnement. En pratique, le FDTU n'est pas vraiment opérationnel.

B. Gestion des déchets

Les compétences de la CADAK, notamment en matière de collecte des ordures ménagères, ont été prises en charge par l'État à la suite des problèmes rencontrés par la CU de Dakar dans ce domaine. Celle-ci s'est trouvée dans l'incapacité de mener à bien efficacement cette compétence, en raison du choix des modalités de partage du financement avec les CA au moment de leur création ; l'impossibilité de financer la collecte des ordures ménagères avait abouti à des grèves à répétition.

L'État ayant dressé (après intervention de l'Inspection générale de l'État et avis du Conseil d'État) le *constat de carence* (caractérisé par des interruptions de service, des problèmes de trésorerie récurrents, l'accumulation de dettes...), il s'est substitué à la CU dans l'exercice de la compétence. Le contrat de concession que la CU avait signé avec une entreprise italienne (qui s'est révélée défaillante) a été dénoncé et la gestion a été scindée en deux parts. L'État, qui a repris et gère directement le personnel (1900 employés), a confié le ramassage, le transport et l'enfouissement à des sociétés privées locales (une par zone) payées au tonnage par contrat direct.

En 2005, la CADAK a formé avec la CAR une entente intercommunautaire pour la gestion des déchets (décret 2006-1021 du 4 octobre 2006 portant acte du transfert de compétences). Le budget alloué à la gestion des déchets solides urbains de la région de Dakar a été placé sur un compte du ministère de l'Environnement, le décaissement des sommes étant du ressort exclusif du président de l'entente CADAK/CAR. Ce dispositif serait actuellement remis en cause.

Source : entretiens réalisés par les auteurs.

3.4.2. Compétences réellement exercées

La loi 96-07 ne fait pas toujours obligation aux CL d'exercer effectivement un certain nombre de compétences ou de tâches, définies pourtant comme telles. Elle ne définit que rarement des standards de fourniture de biens et de services ou de livraison de biens, comme c'est le cas par exemple en matière d'éducation ou de santé et d'hygiène, où il est fait obligation d'accueillir les élèves ou les malades. Les compétences obligatoires ne sont ainsi pas définies en termes de contenu de service, mais de *dépenses*, qualifiées alors de « dépenses obligatoires ».

Les dépenses obligatoires doivent figurer au budget, soit parce que la loi l'impose à toutes les CL ou à celles d'entre elles qui remplissent certaines conditions, soit parce que, tout en leur laissant la faculté de doter la collectivité de certains services publics, la loi leur fait obligation, si tel est le cas, d'inscrire au budget ces dépenses obligatoires. Les dépenses obligatoires sont limitativement listées par la loi (loi 96-07, art. 257, 258 et 259).

Les dépenses obligatoires doivent être inscrites au budget de la collectivité sous peine de rejet du projet de budget par la tutelle du représentant de l'État. Comme les communes, les CA doivent inscrire dans leurs budgets des dépenses obligatoires, notamment celles résultant de projets décidés en commun avec la ville, l'État ou tout organisme public. Toutes les autres dépenses sont facultatives.

Encadré 5 *Dépenses obligatoires des communes (loi 96-07)*

- Frais de bureau, archives, documentation administrative de base.
- Entretien du siège de la CL (à l'exclusion des aménagements somptuaires !).
- Frais de registres et documents d'état civil, paiement des fonctionnaires chargés de l'état civil dans les CA.
- Frais de perception des taxes locales.
- Traitements et salaires du personnel titulaire et rétributions des fonctionnaires appartenant à d'autres administrations chargés de service local.
- Pensions et rentes.
- Conservation des cimetières, des plans d'urbanisme.
- Impôts et taxes sur les revenus de la CL.
- Dettes exigibles (notamment dépenses mandatées non engagées, intérêts et remboursements en capital de la dette).
- Entretien et nettoyage de la voirie classée communale.
- Fourniture des services publics locaux légalement ou réglementairement établis.

...

...

- Désinfection et hygiène selon réglementation.
- Participation obligatoire à la protection nationale contre l'incendie (entre 2 et 3,5 % des recettes ordinaires).
- Dépenses et participations aux dépenses de développement inscrites dans les plans de développement votés.

Sont également obligatoires (art. 259) les dépenses induites par les transferts de compétences de l'État dans les conditions prévues par les lois de transfert.

Encadré 6 *Exercice de la compétence « enseignement élémentaire »*

Les compétences transférées aux CL pour l'enseignement élémentaire concernent exclusivement les communes et les CR (les régions étant en charge des lycées et collèges). Nos divers entretiens (ministère de l'Éducation, maires, directeurs d'écoles) nous ont permis d'évaluer les compétences réellement exercées par les communes (ou CA) et CR.

Les compétences en matière de personnel enseignant, de maîtrise de la carte scolaire, de contenu des programmes scolaires et de manuels n'ont pas été transférées aux CL. Elles sont exercées par l'inspection d'académie. En revanche, le recrutement de personnel d'appoint non enseignant (gardien ou jardinier) ainsi que la mise à disposition de manuels et de fournitures scolaires sont pris en charge par les communes.

Pour les CR, une bonne partie des dépenses de fonctionnement des écoles est payé par la Caisse des écoles qui est financée par les parents – ne paient que ceux qui en ont les moyens – sur la base d'un droit minimum d'inscription par enfant et d'une contribution supplémentaire facultative. Cette Caisse des écoles permet d'acheter les manuels et les fournitures scolaires et de rétribuer le personnel d'appoint (gardiens notamment). Si la Caisse des écoles n'est pas en mesure d'assurer la mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ou l'entretien de l'école, c'est l'État qui prend en charge ces services. Les manuels scolaires et les fournitures peuvent également provenir de dons d'associations, internationales par exemple.

L'entretien des locaux est peu ou pas assuré. En principe, ce sont les transferts reçus via le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) (*infra*) qui doivent permettre de financer la compétence « petit entretien ». Cela est inscrit dans le décret envoyé aux CL, dans les « dépenses obligatoires de la compétence éducation ».

Pour ce qui est des dépenses d'investissement, le ministère nous a confirmé par exemple qu'une construction d'école élémentaire n'avait pas été entièrement prise en charge par une CL. Dans les communes urbaines les plus riches, les engagements les plus importants concernent la construction d'une classe supplémentaire dans une école ou la construction de sanitaires par exemple. Ce sont alors les financements de l'État ou ceux des bailleurs de fonds, via des programmes tels que le Plan d'éducation dans les banlieues de Dakar (PEBD), qui permettent de construire des écoles.

Source : entretiens réalisés par les auteurs.

3.4.3. Des compétences réellement exercées aux dépenses locales

Le schéma d'organisation de la dépense publique locale au Sénégal obéit aux mêmes règles que la dépense de l'État. Il repose sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables (engagement par l'ordonnateur – contrôle de conformité du receveur – mandatement – liquidation – paiement), qui permet de s'assurer que les dépenses obéissent à la fois aux conditions de régularité imposées par la loi et sont conformes aux décisions des assemblées locales.

Pour autant, le lien entre les compétences exercées et les dépenses telles qu'elles apparaissent dans les budgets et les comptes est assez lâche et ne permet pas de retracer précisément l'effort budgétaire des CL sur chacune des compétences exercées. Il y a plusieurs raisons à cela : nous en énumérons les cinq principales.

- (1) La première raison tient au fait que les dépenses locales sont souvent rigides, soit lorsqu'elles s'inspirent directement de la structure des dépenses qu'engageait l'État dans l'exercice des compétences avant transfert, soit lorsque la gestion des budgets de fonctionnement est routinière.
- (2) La deuxième raison tient à la nature de la comptabilité locale, orientée quasi exclusivement vers le respect de la contrainte d'équilibre des budgets et comptes, et non pas vers la connaissance des coûts de fourniture des services collectifs de proximité. Ainsi, dans les comptes fonctionnels, on constate qu'une large fraction des dépenses n'est pas ventilée. On peut donc douter que les dépenses figurant au budget des CL permettent d'apprécier le coût total de la fourniture des services publics de proximité – et cela, sous l'influence de trois facteurs.

Le premier facteur tient au fait qu'une partie des coûts de fourniture des services collectifs transférés de proximité est prise en charge par l'État et que la consolidation des coûts des collectivités et de ceux de l'État est loin d'être parfaite. Celle-ci donne lieu à indemnisation au travers du FDD pour la mise à disposition de moyens matériels et humains au bénéfice des collectivités sur les compétences transférées.

Le deuxième facteur résulte de ce que d'autres acteurs interviennent dans la fourniture des services collectifs locaux et que leur participation est, à l'instar de celle de l'État, très imparfaitement comptabilisée, voire totalement ignorée. La ville de Dakar en fournit un bon exemple. Ainsi, le rapport sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (PEFA) (Giovanni et Chomentowski, 2009, pp. 18 et suivantes) donne la liste des organismes et institutions pour lesquels certaines dépenses sont ignorées dans les comptes de la collectivité. Il s'agit notamment des écoles, des centres socio-culturels et des centres de santé qui sont entrés dans le périmètre communal par les lois de transfert de compétences. La sous-estimation est sans doute minime dans le

cas des écoles qui, ne disposant pas de budget propre, ni de ressources propres significatives, voient l'essentiel de leurs dépenses (hors personnel enseignant) reprises dans le budget communal. Par contre, cela n'est pas le cas des centres socioculturels dont la ville prend en charge les bâtiments et les dépenses en personnel mais pas les subventions aux associations. De même pour les dépenses des centres de santé et de l'hôpital, dont une partie seulement est prise en charge par la ville. Les dépenses relatives au Crédit communal, un organisme de crédit aux particuliers, ne sont que partiellement connues, de même que les dépenses relatives au fonctionnement des services de recette municipale. Le reste des dépenses est pris en charge par l'État ou d'autres acteurs (associations, autres collectivités, bailleurs privés publics nationaux ou internationaux).

Le troisième facteur tient à ce que les dépenses croisées entre ville et CA sont partiellement renseignées. Les communes d'arrondissement, aux compétences limitativement définies, jouissent de l'autonomie de gestion comme toutes les autres communes. Cependant, elles bénéficient pour leur fonctionnement, d'une part, de dotations de la ville (*infra*) et, d'autre part, de la prise en charge par la ville de certaines dépenses de fonctionnement, notamment en personnel (à Dakar, cette prise en charge représente un peu moins de la moitié de leurs dépenses), sans que la ville soit par ailleurs informée précisément de leurs dépenses.

Les modalités de la dotation globale des villes à leurs communes d'arrondissement sont fixées annuellement par décret présidentiel contresigné par le Premier ministre (décret 2007-408 du 16 mars 2007 fixant les modalités de répartition de la dotation globale de la ville aux communes d'arrondissement). La masse globale à répartir est calculée comme une fraction (10 %) de la moyenne des recettes des trois dernières années ; 40 % de la somme globale sont répartis de façon forfaitaire et en parts égales entre les communes d'arrondissement et 60 % à raison de leur population.

Encadré 7 *Relations financières CADAQ/villes membres (dont la ville de Dakar)*

La loi dispose que les ressources des communautés peuvent provenir de subventions accordées par les bailleurs internationaux, de contributions des villes membres, de subventions de l'État au travers du FDD, du Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) ou de tout autre fonds et de dons ou libéralités. La contribution de chaque ville est fixée chaque année par arrêté du ministre chargé des collectivités locales, en fonction des recettes ordinaires (patente incluse) collectées par les villes sur les trois derniers exercices.

...

•••

La CADAK reçoit les contributions des villes membres. Ces contributions (250 millions FCFA en 2006) proviennent pour 190 millions FCFA de Dakar, 15 millions de Guédiawaye et 15 millions de Pikine. Les autres ressources courantes de la CADAK proviennent exclusivement de l'État. Ce dernier finance les salaires (environ 75 000 FCFA par mois) des 1 900 salariés du nettoiement, *via* le compte du Trésor de la CADAK alimenté par une ligne budgétaire indépendante (« actions complémentaires de l'État »). Les dépenses d'investissement de la CADAK, qui n'apparaissent pas au budget de cette dernière, sont prises en charge par un compte spécial du Trésor (une loi de 1999 établit le statut spécial de Dakar qui autorise à payer *via* le budget consolidé d'investissement [PCI]). L'aide des bailleurs internationaux n'est pas directe ; elle transite par l'État (depuis 1999 et la création du programme d'appui aux communes [PAC] puis du Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales [PRECOL]). Les aides apportées par ce canal concernent de façon significative les structures intercommunales (38 % du financement du PRECOL va aux intercommunalités, sachant que le PRECOL ne finance que l'urbain). On est donc en présence d'un cofinancement de l'investissement (et du fonctionnement) par l'État sénégalais (FDD, FECL, fonds divers) et des bailleurs internationaux.

Concernant la CADAK, l'aide à l'investissement *via* le PRECOL porte sur les investissements routiers de la CADAK, exclusivement. Un premier partage est fait entre l'aide fournie par l'État sénégalais (10 % + l'apport nécessaire à la libération des emprises foncières requises pour le programme routier, évalué à environ 1 million FCFA en 2009) et les bailleurs internationaux (Banque mondiale et AFD, pour 90 %). Au total, la CADAK et la CAR reçoivent respectivement du PRECOL 21 et 5 milliards FCFA. Les 21 milliards reçus par la CADAK se partagent entre 20 milliards d'investissements routiers et 1 milliard d'« appui institutionnel », soit une dotation accordée à la CADAK pour compléter les ressources de fonctionnement et, notamment, les frais d'études stratégiques. Les projets routiers concernent essentiellement la création des voies rapides (dont des voies à péage) sur le territoire des trois villes (voirie du port de Dakar, voirie de la zone de l'aéroport, voies rapides vers et dans Guédiawaye, vers Pikine, vers un massif forestier et une ouverture vers Rufisque). Pour ces projets d'investissements en voirie, la CADAK est maître d'ouvrage, l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public (AGETIP) est maître d'ouvrage délégué et l'Agence de développement municipal (ADM), agence d'exécution.

Source : entretiens réalisés par les auteurs.

Encadré 8 *Financement des charges de fonctionnement récurrentes (programme routier)*

Un Fonds d'entretien routier autonome a été créé le 30 septembre 2007. Il est administré par des représentants de l'État, des CL et de la société civile. Il est alimenté par des taxes sur les produits pétroliers. La CADAK n'est pas la seule à prétendre recevoir des financements de ce Fonds. Elle évalue actuellement les charges d'entretien récurrentes (nettes des péages) et dit vouloir ajuster ses dépenses d'entretien sur le total de la part qu'elle recevra du Fonds (le partage s'effectuerait selon des critères « objectifs » non encore arrêtés et en tous cas pas communiqués) et des recettes d'exploitation.

Source : entretiens réalisés par les auteurs.

- (3) Une troisième raison tient aux obligations en matière de dépenses, qui découlent des formules de transferts financiers. Ces obligations ont une incidence sur la structure des dépenses locales^[36]. La dotation à chaque collectivité au titre du FDD est globale (loi 96-07, art. 61), donc les fonds sont à affectation libre. Cependant, la circulaire 01738 MINT/DCL du 21 mars 1997 précise que cette dotation a été allouée pour des dépenses liées aux compétences transférées. À cet effet, elle en dresse la liste à nouveau (éducation nationale, santé publique et affaires sociales, jeunesse et sports, services régionaux de planification, d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'habitat, de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles). Elle précise comment l'État répartissait ses dépenses entre ces différents domaines l'année précédant le transfert et invite les présidents des exécutifs locaux à s'en inspirer avec l'appui des autorités administratives, dans un esprit de collaboration et de concertation. En d'autres termes, bien qu'il ne s'agisse pas de dépenses obligatoires, item par item, il était demandé aux élus de veiller à minimiser les écarts de structure de dépenses avec la situation antérieure. De fait, les décrets de répartition précisent l'affectation des ressources aux compétences auxquelles elles sont destinées. *A priori*, seules quatre compétences seraient concernées ; la santé et l'éducation d'abord, représentant près de 80 % des montants dépensés par l'État ; les postes culture, jeunesse et sports ensuite, pour les 20 % restants. Autrement dit, les neuf autres compétences transférées n'étaient probablement pas exercées par l'État lui-même avant même leur transfert ou alors concentrées sur un nombre restreint de CL.

[36] Sur le détail des dotations et subventions de l'État aux collectivités locales, voir la section 3.6. de ce chapitre.

Le montant des transferts reçus par les CL à titre de compensation des domaines transférés (soit environ 70 % du FDD) reste extrêmement faible. Pour l'année 2009, le total s'élève à 14,6 milliards FCFA. De ce fait, il est évident que très peu de services peuvent être effectivement fournis par les CL.

- (4) Une quatrième raison découle de ce que de nombreuses collectivités engagent automatiquement des dépenses en début d'année, qui concernent les salaires des employés municipaux et les abonnements comme l'électricité, l'eau, le téléphone. Il s'agit en outre des factures concernant les marchés de travaux (avant la réforme intervenue en 2008). Dans le cas de la ville de Dakar, 80 % des dépenses échappent ainsi à la procédure classique de l'engagement et du contrôle sur dépenses engagées (Giovanni et Chomentowski, 2009, p. 10).
- (5) Enfin, comme on le verra dans la section 4.7 de ce chapitre, la cinquième raison tient au fait que les dépenses publiques locales sont d'un montant modeste, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'investissement.

Toutes ces raisons font douter de l'effectivité de certains transferts de compétences.

3.4.4. Questions relatives à l'exercice des compétences transférées

- Très peu de compétences sont exclusives : beaucoup de compétences s'exercent à différents niveaux emboîtés de collectivités (par exemple, la planification avec les plans locaux de développement et les plans d'investissements communautaires, les plans locaux ou régionaux de développement intégré).
- Dans les villes en revanche, les compétences sont partagées de façon un peu plus claire, les CA disposant de compétences limitatives mais exclusives (loi 96-09 du 22 mars 1996) : gestion des marchés de quartier ; petits travaux d'assainissement et d'hygiène ; participation à la collecte des ordures ménagères ; surveillance et entretien courant de l'éclairage public ; désensablement et entretien des rues, places, espaces verts ; et entretien des équipements scolaires, sanitaires, sportifs et socioculturels.
- Dans les faits cependant (et dans l'esprit des élus des CA, si l'on en croit le préfet de Dakar), les choses le sont moins. Comme dans tous les États décentralisés, les élus locaux cherchent à accroître leur légitimité et donc leurs champs de compétences.
- Le concept de dépenses obligatoires liées aux compétences transférées est d'utilité très relative. Les dépenses sont opérées localement à la hauteur de ce qu'elles étaient avant la décentralisation. Les contrôles de légalité en la matière sont *de facto* peu opérants.
- Beaucoup de compétences prévues par la loi ne sont pas réellement exercées et, en tous cas, pas financées par les collectivités (police municipale, voirie...). Au travers

de nos entretiens, il apparaît que les compétences réellement exercées localement relèvent majoritairement de trois domaines : enseignement ; santé ; et jeunesse et sports. Les autres compétences, même si elles sont juridiquement transférées, sont exercées grâce aux moyens financiers et humains de l'État ou à l'aide des bailleurs étrangers au besoin. La décentralisation des tâches est donc incomplète, voire inefficace.

- Mais, dans le même temps, la demande pour davantage de décentralisation se manifeste sous la pression des politiques (comme en attestent nos entretiens avec des représentants des régions ou des CA).
- Par ailleurs, l'écriture des lois de compétences laisse planer des zones d'ombre. La délimitation exacte des compétences reste floue dans certains des domaines transférés, comme par exemple la gestion des eaux fluviales. Des problèmes de frontière entre les compétences des CA et celles de la ville apparaissent. Le rapport PEFA le signale en matière d'électrification, de gestion des souks et des marchés (Giovanni et Chomentowski, 2009, pp. 4 et 21).

3.5. La fiscalité locale

Hors concours de l'État (sous forme de dotations, fonds de concours, participations et avances), qui sont traités dans la section suivante, les ressources comprennent des impôts et taxes, les revenus du patrimoine, les redevances d'utilisation ainsi que des revenus divers (tableaux 22, 23 et 24). Le concept de « ressources propres » des collectivités n'est ni défini dans la loi, ni employé au Sénégal. Les communes, les CA et les CR ne disposent pas des mêmes ressources, ni dans leur composition, ni dans leur montant.

On distingue les ressources ordinaires (de fonctionnement) des ressources d'investissement. Elles sont ensuite ventilées par nature ou selon la classification fonctionnelle.

Comme dans tous les États unitaires, même décentralisés, l'organisation de la fiscalité (locale) est du ressort exclusif de l'État sénégalais. Pourtant, en l'absence de transferts financiers majoritaires dans les ressources des collectivités locales, ces dernières dépendent de façon décisive de la fiscalité (ainsi à Dakar en 2007, 92 % des recettes fiscales inscrites au compte administratif sont recouverts par la DGID). Elles ne peuvent donc s'en désintéresser. Dans la période récente (entre 2004 et 2006), la part de la fiscalité dans les ressources totales des communes s'est ainsi accrue de quatre points.

Les impôts locaux sont listés dans le CGI (loi du 9 juillet 1992, modifiée par la loi 2004-12 du 6 février 2004) et les taxes et redevances locales directes et indirectes dans le Code des CL (art. 250 et suivants).

La fiscalité locale ne concerne que les communes et CR et non pas les régions, qui ne disposent pas de ressources fiscales mais uniquement de dotations du FDD, de redevances du domaine, de produits de l'exploitation du patrimoine et de redevances pour services rendus.

La fiscalité des communes et CR est majoritairement gérée par l'État. Les taux et l'assiette sont en général fixés par la loi, ou du moins encadrés par celle-ci (c'est le cas par exemple de la taxe rurale). Pour les impôts perçus par voie de rôle, les services fiscaux de l'État (DGID) procèdent à l'immatriculation des contribuables, les services d'assiette établissent l'impôt dont chaque contribuable est redevable et les services du Trésor procèdent à son recouvrement. Les procédures de recours et de contentieux sont placées sous la responsabilité exclusive de l'État. L'État consent au début des deux premiers trimestres de chaque année une avance égale à 25 % des recouvrements d'impôts directs locaux effectués en t-1.

Tableau 22 *Recettes de fonctionnement des communes (villes), hors concours de l'État*

Impôts locaux et taxes locales	Redevances d'utilisation et revenu du patrimoine communal	Recettes d'investissement	Revenus divers
A	B	C	D
<p>1.1. Impôts directs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt du minimum fiscal (et taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal – TRIMF). • Contribution des patentes. • Contribution foncière sur les propriétés bâties. • Contribution foncière sur les propriétés non bâties. • Surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties. • Contribution des licences. 	<p>2.1. Revenus du patrimoine communal</p> <p>2.1.1. Revenus du domaine privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Location de bâtiments ou terrains communaux. • Retenues de logement et d'ameublement. • Location de souks, loges ou salles de boucherie, restaurants gargotes et cantines. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dons et legs assortis de charges d'investissements. • Fonds de concours. • Fonds d'emprunt. • Produit de la vente de biens, de l'aliénation ou d'échange d'immeubles. • Produit de la vente d'animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires. • Produit des centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés. • Pour mémoire, transfert en capital ou fonds de concours de l'État pour réaliser des investissements programmés par l'État sur le territoire communal. • Contributions de partenaires dans le cadre de programmes d'appui budgétaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 % des produits des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la commune. • Produits des services communaux. • Remboursement des frais d'hospitalisation du personnel. • Produit des expéditions des actes administratifs et des actes d'état civil. • Droit de légalisation. • Droit de séjour de cercueil au dépositaire. • Produit des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monument au cimetière.

Impôts locaux et taxes locales	Redevances d'utilisation et revenu du patrimoine communal	Recettes d'investissement	Revenus divers
A	B	C	D
<p>1.2. Centimes additionnels</p> <ul style="list-style-type: none"> • À l'impôt du minimum fiscal et à la TRIMF. • À la contribution des patentes. • Aux droits de licences. <p>1.3. Taxes communales directes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession. • Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. • Taxe de balayage. • Taxe de déversement à l'égout. • Licences à la charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence. • Taxe sur les machines à coudre servant à usage professionnel. • Taxe sur les véhicules hippomobiles. <p>1.4. Taxes indirectes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe d'abattage. • Taxe sur la distribution d'essence, de gazole ou de tout autre carburant. • Taxe sur l'électricité consommée. • Taxe sur l'eau. • Taxe sur la publicité à l'aide, soit de panneaux, soit d'enseignes. • Taxe sur les établissements de nuit. • Taxe de visite sanitaire des huîtres et moules. • Taxe sur les entrées payantes. • Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements. • Taxe sur les locaux en garnis. 	<p><i>2.1.2. Revenus du domaine public :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux. • Droits de voirie. • Terrains affectés aux inhumations. • Concessions dans les cimetières. • Droits de fourrière. • Taxes sur les terrasses de café, balcons et constructions en saillie. • Produit des permis de stationnement et d'occupation de la voie publique. 		<ul style="list-style-type: none"> • Taxe de désinfection et de désinsectisation. • Recettes éventuelles ou imprévues.

Source : auteurs, à partir du Code général des impôts.

Tableau 23 Recettes des communes d'arrondissement
(hors concours de l'État)

Impôts locaux et taxes locales	Redevances d'utilisation et revenu du patrimoine	Recettes d'investissement	Revenus divers
A	B	C	D
<p>1.1. Impôts directs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt du minimum fiscal (et TRIMF). • Contribution des licences. • Contribution des patentes. <p>1.2. Taxes indirectes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe sur la distribution d'essence, de gazole ou de tout autre carburant • Taxe sur l'électricité consommée. • Taxe sur l'eau. • Taxe sur les entrées payantes. • Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements. • Taxe sur les véhicules hippomobiles. 	<p>2.1. Revenus du patrimoine communal</p> <p>2.1.1. Revenus du domaine privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Location de bâtiments ou terrains communaux. • Retenues de logement et d'ameublement. • Location de souks, loges ou salles de boucherie, restaurants, gargotes et cantines. <p>2.1.2. Revenus du domaine public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiau. • Taxes sur les terrasses de café, balcons et constructions en saillie. • Produit des permis de stationnement et d'occupation de la voie publique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dons et legs assortis de charges d'investissements. • Fonds de concours. • Produit de la vente de biens, de l'aliénation ou d'échange d'immeubles. 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 % des produits des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la commune. • Produits des services rendus par la CA. • Remboursement des frais d'hospitalisation du personnel. • Produit des expéditions des actes administratifs et des actes d'état civil. • Droit de légalisation. • Taxe de désinfection et de désinsectisation. • Recettes éventuelles ou imprévues.

Source : auteurs, à partir du Code général des impôts.

Tableau 24 Recettes des communes rurales (hors concours de l'État)

Impôts locaux et taxes locales	Redevances d'utilisation et revenu du patrimoine	Recettes d'investissement	Revenus divers
A	B	C	D
<p>1.1. Impôts directs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt du minimum fiscal (et TRIMF). • Contribution foncière sur les propriétés bâties • Contribution foncière sur les propriétés non bâties. • Contribution des patentes. • Contribution des licences. <p>1.2. Centimes additionnels (limités à 50 centimes additionnels)</p> <ul style="list-style-type: none"> • À l'impôt du minimum fiscal et à la TRIMF. • À la contribution des patentes. • Aux droits de licences. <p>1.3. Taxes indirectes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe sur la distribution d'essence, de gazole ou de tout autre carburant. • Taxe d'abatage. 	<p>2.1. Revenu du patrimoine communal</p> <p><i>2.1.1. Revenus du domaine privé :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Location de bâtiments ou terrains communaux. • Retenues de logement et d'ameublement. • Location de souks, loges ou salles de boucherie, restaurants, gargotes et cantines. <p><i>2.1.2. Revenus du domaine public :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux. • Taxes sur les terrasses de café, balcons et constructions en saillie. • Produit des permis de stationnement et d'occupation de la voie publique. • Produits des droits de voirie. • Produits des droits de fourrière. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dons et legs assortis de charges d'investissements. • Fonds de concours • Produit de la vente de biens, de l'aliénation ou d'échange d'immeubles. 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 % des produits des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la commune. • Produit des expéditions des actes administratifs et des actes d'état civil. • Droit de légalisation.

Source : auteurs, à partir du Code général des impôts.

3.5.1. Les ressources des communes

(1) Impôts directs communaux et centimes additionnels sur impôts directs

La contribution des patentes, les licences, la contribution globale unique (CGU), les impôts fonciers et la TRIMF constituent les principales ressources fiscales des communes. Les différents impôts directs communaux et centimes additionnels sur impôts directs sont les suivants :

- *l'impôt du minimum fiscal* (et les centimes additionnels afférents) (CGI, art. 201), assimilable à une capitation graduée en fonction du revenu ou du patrimoine et

de la profession ; il est dû par toute personne âgée de plus de 13 ans résidant au Sénégal et son produit est affecté à la commune du lieu de résidence. Il est collecté en principe par voie de rôle, par l'État, et au profit des CL. Il est de fait non recouvré ;

- la *taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal* (et les centimes additionnels) (CGI, art. 207) est une retenue à la source forfaitaire et graduée en fonction du revenu sur les salaires ou pensions ; elle est collectée par l'État au profit des CL. L'impôt est effectivement recouvré malgré un problème pratique de domiciliation, puisque les salariés sont supposés être domiciliés au lieu de l'établissement qui les emploie ou du service débiteur des pensions ou rentes ;
- la *contribution globale unique* s'applique à tous les contribuables dont les activités économiques de fourniture de biens et de services relèvent des bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Créée par l'article 74 de la loi 2004-12 du 6 février 2004, la CGU est « représentative », c'est-à-dire qu'elle se substitue à l'impôt sur le revenu assis sur les BIC + impôt du minimum fiscal + contribution des patentes + taxe sur la valeur ajoutée (TVA) + contribution forfaitaire à la charge des employeurs + licence des débits de boissons. Son tarif, forfaitaire, est gradué en fonction du chiffre d'affaires estimé par le fisc. La CGU est prélevée par voie de rôle, par tiers provisionnels, au profit de l'État et des CL. Les modalités de son partage sont définies annuellement en loi de finances ;
- la *contribution des patentes* (CGI, art. 242) (hors contribuables assujettis à la CGU) est exigible de toute personne non salariée exerçant au Sénégal un commerce, une industrie ou une profession. En sont exclus notamment les cultivateurs, le secteur public, les établissements scolaires ou de formation, les caisses d'épargne et les coopératives. Elle est assise sur la valeur locative (cadastrale) des locaux professionnels, y compris ceux passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Elle est perçue par l'État au profit des CL. Elle comprend un droit fixe et un droit proportionnel. C'est l'impôt local principal pour les collectivités urbaines (tableau 22) ;
- les *contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties* (CGI, art. 215 et 218 respectivement) sont prélevées annuellement au profit des CL. En sont exclues notamment les constructions ou terrains servant de résidence principale, les propriétés et terrains publics, diverses infrastructures (ports, aéroports, barrages). Elles sont assises sur les valeurs locatives cadastrales. Le taux est, pour les propriétés bâties, de 5 ou 7,5 % (usines et établissements industriels) et de 5 % pour les propriétés non bâties ;
- une *surtaxe sur les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis* (si la valeur vénale des constructions est inférieure à la valeur foncière) est perçue au profit des communes de la région de Dakar et des chefs-lieux de région (CGI, art. 234), selon un barème progressif (de 1 à 3 %) fixé au niveau national ;

- la *contribution des licences et ses centimes additionnels* (CGI, art. 275) sont perçus au profit des CL. Ils s'appliquent à toute personne physique ou morale vendant des boissons alcoolisées ou fermentées et s'ajoutent à la patente. Ils prennent la forme d'un impôt forfaitaire gradué en fonction de la localisation, de la nature de l'activité économique (bar, café, restauration...) et du chiffre d'affaires. Les tarifs sont définis par la loi, sans possibilité de modulation communale ;
- les *ristournes* (fiscales) sont des impôts ou taxes prélevés par l'État et dont une part du produit est reversée aux communes ;
- la *taxe annuelle sur les véhicules à moteur* est exigible (sauf exonérations) du propriétaire du véhicule immatriculé au Sénégal. Le tarif est gradué en fonction du type de véhicule et de la puissance fiscale. Ses modalités de paiement sont strictes (pénalités, saisie), c e qui en assure le rendement ;
- la *taxe sur la plus-value immobilière* a pour assiette la différence entre la valeur d'acquisition (réévaluée éventuellement) et la valeur de revente ou d'apport. Son taux est de 15 %.

Tous ces impôts et taxes sont perçus par voie de rôle, sauf la TRIMF et la CGU qui font l'objet de versements spontanés. Les rôles sont émis en deux vagues, la première (rôle principal) en général en avril et la seconde (rôle supplémentaire) en mai. Une fois les avis d'imposition envoyés, les contribuables ont deux mois pour en régler le montant. Dans le cas de la TRIMF et de la CGU, l'administration du Trésor doit localiser (communaliser) l'assiette et rétrocéder le produit à la collectivité concernée.

(2) Taxes communales directes

La plus importante de ces taxes est actuellement la *taxe d'enlèvement des ordures ménagères*. Elle est établie par voie de rôle par les services de l'État, conjointement à la TFPB, et sur à peu près les mêmes contribuables et la même base, dans les communes où le service d'enlèvement des ordures ménagères est effectué. Le taux (6 % pour Dakar, 5 % pour les autres communes) est fixé par la loi et la taxe est plafonnée pour les non-assujettis à l'impôt sur le revenu (IR).

Les autres taxes directes, mineures, sont : la taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession, la taxe de balayage, la taxe de déversement à l'égout, les licences à la charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence et la taxe sur les machines à coudre servant à usage professionnel.

(3) Taxes locales indirectes

Ces taxes sont de rendement non négligeable (de l'ordre de 5 % du total des recettes de fonctionnement des communes en 2006), mais sont à l'origine de problèmes de

gestion considérables. Les taxes les plus productives sont la taxe sur l'électricité consommée et la taxe sur la publicité :

- la *taxe sur la publicité (soit à l'aide de panneaux-réclames, d'affiches ou d'enseignes lumineuses)* est une taxe communale facultative ;
- la *taxe sur l'électricité consommée pour l'éclairage et les usages domestiques* est une taxe facultative que les conseils communaux peuvent décider ou non de lever. Elle est perçue, au taux maximum de 2,5 %, par les distributeurs d'électricité (Société nationale d'électricité du Sénégal – SENELEC) à l'occasion du règlement des factures d'électricité, puis reversée aux communes ;
- les *autres taxes indirectes locales* sont d'un rendement, soit nul, soit beaucoup plus modeste. Il s'agit de la taxe d'abattage, de la taxe sur la distribution d'essence, de gazole ou de tout autre carburant, de la taxe sur la consommation d'eau (taxe perçue par la Société nationale des eaux [SNE] et dont le reversement aux collectivités ne semble pas soulever de problèmes), de la taxe sur les établissements de nuit, de la taxe de visite et de poinçonnage des viandes, de la taxe de visite sanitaire des huîtres et moules, de la taxe sur les entrées payantes, de la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ou de la taxe sur les locaux en garnis ;
- les taxes sur la consommation d'électricité et sur l'eau consommée sont partagées entre l'État et les CL, la quote-part étant égale à 50 % pour les deux parties.

(4) Redevances et droits d'utilisation

Ces recettes de fonctionnement sont détaillées aux tableaux 22 à 24 sous la rubrique globale « redevances d'utilisation et revenus du patrimoine communal ». Le partage entre ces deux types de recettes n'a pu être réalisé, compte tenu des informations dont on a pu disposer. Par définition, une redevance d'utilisation doit permettre de couvrir les coûts de fourniture du service. Il n'a pas été possible de vérifier cette propriété pour l'ensemble des éléments listés sous la rubrique. Tout au plus peut-on préciser que les locations de bâtiments et terrains communaux ou les retenues de logement et d'ameublement n'ont en aucun cas le caractère de redevances d'utilisation au sens sus-défini.

3.5.2. Les ressources des communes d'arrondissement

Comme l'illustre la comparaison entre les tableaux 22 et 23 relatifs aux ressources respectives des communes et des CA, les CA n'accèdent qu'à un nombre limité de ressources, fiscales ou non (loi 96-09, art. 23). La CA bénéficie d'une dotation versée par la ville-centre, laquelle constitue une dépense obligatoire pour la ville. Les modalités de la dotation globale des villes à leurs CA sont fixées annuellement par décret

présidentiel contresigné par le Premier ministre (décret 2007-408 du 16 mars 2007 fixant les modalités de répartition de la dotation globale de la ville aux CA). La masse globale à répartir est calculée comme une fraction (10 %) de la moyenne des recettes de la ville sur les trois dernières années : 40 % de la somme globale est répartie de façon forfaitaire et en parts égales entre les CA et 60 % à raison de leur population.

3.5.3. Les ressources des communautés rurales

Une *taxe rurale* est prélevée par l'État (par l'intermédiaire en général des chefs de villes) au profit des CR ou des arrondissements, si le territoire n'est pas couvert par des CR. Les critères d'exigibilité sont ceux de la taxe sur le minimum fiscal. Cet impôt forfaitaire est prélevé par voie de rôle ; son taux est fixé par le conseil départemental et varie de 500 à 1 000 FCFA par contribuable. L'État avance aux CR en début d'année la moitié du montant des impositions prévues aux rôles nominatifs approuvés pour l'exercice fiscal.

Le quart du produit de la taxe rurale est prélevé au profit d'un Fonds national de solidarité pour le développement des CR. Les modalités de répartition du produit de la taxe rurale entre les CR (et les arrondissements) sont fixées par décret.

3.5.4. Marges de manœuvre des CL en matière de fiscalité locale : effets-base et effets-taux

La loi sénégalaise ne définit pas les ressources propres des collectivités locales sur lesquelles ces dernières auraient la liberté de moduler les critères de taxation, les bases et les taux. On ne peut donc pas apprécier globalement le degré d'autonomie fiscale locale au sens défini par Dafflon et Madiès (2008).

On peut cependant distinguer, en premier lieu, les impôts, taxes et redevances dont le produit est exclusivement réservé aux CL (ressources exclusives) de ceux qui sont partagés entre l'État et les collectivités. Le tableau 25 en dresse les listes respectives.

On peut, en second lieu, tenter d'apprécier le degré de liberté fiscale dont disposent les collectivités en distinguant les ressources selon le pouvoir de faire varier les bases ou les taux. D'une façon générale, les CL sénégalaises ne disposent pratiquement pas de pouvoir de fixation des taux (« effet-taux ») sur les impôts ou taxes dont elles bénéficient. Elles n'ont, au mieux, que le choix de prélever ou non la taxe. Mais même dans le cas où elles décident de lever la taxe, il n'est pas sûr que les services fiscaux déconcentrés le fassent (DGID), si les moyens dont disposent ces derniers sont insuffisants. Dans ce cas, l'impôt n'est pas recouvré.

Les CL ne disposent en fait que d'« effets-base », c'est-à-dire du pouvoir d'accroître la base d'imposition. Les effets-base sont de deux natures. Le premier est un *effet-base intensif (ou de productivité)* : la collectivité peut augmenter le rendement de la machine fiscale en y consacrant des moyens supplémentaires (5 % des dépenses de fonctionnement des communes sont consacrées aux services de recette municipale) et des villes comme Dakar recrutent des salariés à cette fin. Le second effet-base est, plus classiquement, *extensif et indirect*. En accueillant des résidents ou des activités économiques supplémentaires, la collectivité peut espérer accroître le produit des impôts, taxes et redevances.

Tableau 25 *Fiscalité locale exclusive et partage de produits fiscaux*

Dépenses	Recettes
Impôts et taxes exclusifs <ul style="list-style-type: none"> • Contribution des patentes. • Contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties. • Surtaxe sur les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis • Taxe sur la publicité (panneaux-réclames, affiches ou enseignes lumineuses). • Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. • Autres taxes directes (taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession, taxe de balayage, taxe de déversement à l'égout, taxe sur les machines à coudre servant à usage professionnel). • Autres taxes indirectes (taxe d'abatage, taxe sur la distribution d'essence, de gazole ou de tout autre carburant, taxe sur les établissements de nuit, taxe de visite et de poinçonnage des viandes, taxe de visite sanitaire des huîtres et moules, taxe sur les entrées payantes, taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ou taxe sur les locaux en garnis). • Licences à la charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence. 	Produits fiscaux partagés et « ristournes d'impôts » <p>« Ristournes »</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe annuelle sur les véhicules à moteur. • Droits de mutation. • Vignette. • Taxe sur la plus-value immobilière. <p>Autres produits fiscaux partagés</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe sur la consommation d'eau (50 % pour l'État, 50 % pour les CL). • Taxe sur l'électricité consommée pour l'éclairage et les usages domestiques (50/50). • Minimum fiscal. • TRIMF. • CGU.
	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe rurale (CR).

Source : auteurs à partir du Code général des impôts.

Diverses indications lors d'entretiens laissent penser que le premier de ces effets-base est effectif ; la mise à disposition de moyens humains ou matériels supplémentaires a accru dans certains cas l'efficacité du prélèvement, grâce à un meilleur recensement et à un meilleur adressage. Le second effet-base apparaît plus aléatoire, parfois positif. Un cas nous a été cité à Yene avec l'instauration d'une taxe sur les pirogues concomitante au développement des installations portuaires. Un autre cas concerne la ville de Dakar, qui gère elle-même la taxe sur les publicités et a décidé d'en étendre le champ et le nombre de redevables et d'en accroître le rendement (arrêté préfectoral du 13 janvier 2004). En y consacrant 15 agents recenseurs, elle a mis sur pied un fichier de 10 000 redevables. La connexion des fichiers de contribuables de la ville et ceux de la DGID se révèle cependant problématique (Giovanni et Chomentowski, 2009, p. 33).

3.5.5. Questions relatives à la fiscalité locale

Les questions relatives à la fiscalité locale sont extrêmement nombreuses, comme le relève le catalogue suivant.

- Les opérations fiscales, notamment la confection des rôles, sont toujours très tardives. Les rôles primitifs parviennent au receveur percepteur en mai/juin et les rôles supplémentaires en août/septembre, d'où une perte de produit fiscal.
- La détermination des assiettes est souvent imprécise et l'adressage aléatoire. Si bien que la DGID est amenée à accorder des dégrèvements considérables (de l'ordre de 10 à 12 % des produits virtuels).
- Au total, la recette fiscale est tardive et partielle. Les fonds arrivent aux CL vers les mois de juin/juillet. Il s'agit pourtant là d'une nette amélioration par rapport aux années antérieures, où les fonds arrivaient vers le mois de septembre. En attendant ces fonds, les communes fonctionnent à partir des avances octroyées par l'État (*supra*).
- La taxe sur l'électricité soulève des problèmes considérables, notamment à Dakar où la SENELEC refuse de reverser la taxe recouvrée au motif que les factures d'électricité pour l'éclairage public de la voirie ne sont pas honorées, ou avec beaucoup de retard, par les CA. La ville de son côté, qui a en charge la compétence éclairage public, déplore l'insuffisance de la maintenance sur le réseau opérée par la SENELEC. Une dernière difficulté provient du fait que la loi 96-08 du 5 février 1996 (art. 23, lb) rend les CA destinataires du reversement de la taxe, alors que la ville est en charge de la compétence. Pour tenter de trouver une solution à ce conflit commercial, l'État a créé une enveloppe budgétaire (le Fonds d'éclairage public) et envisage de lui donner une existence juridique propre. Le Fonds prendrait en charge les factures d'électricité afférentes à l'éclairage public et les dépenses de maintenance et d'équipement du réseau.

- La prévisibilité des recettes reste entachée d'incertitudes. L'écart entre les recettes budgétées et les recettes encaissées est souvent considérable. S'agit-il d'une insincérité budgétaire ou de difficultés techniques impossibles à prévoir *ex ante* ? Les deux sans doute (Giovanni et Chomentowski, 2009).
- Le recouvrement des impôts de faible montant n'est pas effectué, car le coût de prélèvement est jugé par les services fiscaux ou du Trésor supérieur au rendement.
- Aux dires de la DGID, les services d'assiette sont trop peu nombreux et se concentrent sur les impositions de rendement (notamment les taxes prélevées sur les entreprises) et non sur les impositions de « masse », dont le nombre de contribuables est élevé et le rendement moyen faible. Les communes qui désirent mobiliser davantage leur potentiel fiscal doivent fournir des agents en renfort au service de l'État pour le recensement des contribuables et l'adressage (plus de dix agents à Dakar), ce qui les limite de fait aux plus grandes collectivités.
- L'immatriculation des contribuables est incomplète.
- Des erreurs d'adressage sont très fréquentes (erreurs souvent imputées par la DGID aux services des villes ou communes).
- L'État octroie des exonérations, notamment aux entreprises, sans en tenir informées les collectivités concernées, et ne les compense pas.
- Les entreprises retardent le paiement des impôts jusqu'au moment où la somme des arriérés devient suffisamment importante pour obtenir une amnistie totale ou partielle.
- La domiciliation communale des assujettis à la TRIMF et à la CGU est imparfaite (ainsi, tous les fonctionnaires se trouvent « localisés » dans la commune du service de la paie et ce, quel que soit le lieu effectif de leur résidence).
- Le paiement des impôts est souvent tardif.
- Le taux de recouvrement de l'impôt est donc faible et l'essentiel des ressources recouvrées pour les (grandes) communes proviennent *in fine* du recouvrement de l'impôt sur les grandes entreprises ; ainsi à Dakar, les 30 premiers contribuables de la ville acquittaient à eux seuls 45 % des produits fiscaux recouverts en 2008.
- Des demandes de décentralisation de la chaîne fiscale sont exprimées par les CL (communes) pour rendre le recouvrement de l'impôt plus effectif.
- La définition des « redevances pour service rendu » (ou redevance d'utilisation) est précise en droit sénégalais. Il s'agit d'une « *somme demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage* ». Une corrélation doit ainsi exister entre le montant de la redevance et le coût réel du service rendu, mais

sans que le montant de la redevance doive être nécessairement l'exact équivalent du service rendu. Si les deux conditions sont remplies, la contribution demandée est une redevance pour service rendu. *A contrario*, il s'agit d'une imposition.

- Il n'a pas été possible de vérifier si le montant des redevances et droits d'utilisation était en commune mesure avec la prestation fournie au bénéficiaire. Si tel n'est pas le cas, il y a déconnection possible entre la base de calcul et le paiement par l'utilisateur.

3.6. Les dotations et les subventions de l'État

La loi sénégalaise dispose que tout transfert de compétences à une collectivité fait l'objet d'une évaluation par l'État des charges nettes transférées ainsi que d'un avis du Conseil national de développement des collectivités locales (CNDCL). Il doit être accompagné du « *transfert concomitant par l'État des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences* » (loi 96-06, art. 6). Les « *ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, ou par les deux à la fois* » (*ibid.*). L'État doit compenser financièrement toute charge nouvelle du fait de la modification par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice des compétences, y compris par dotations spéciales à certaines collectivités si « *l'insuffisance de ressources risque de compromettre l'exercice des missions de services publics* » (*ibid.*). Ces ressources sont au moins équivalentes aux dépenses effectuées par l'État pendant l'année précédant le transfert. Une partie de ces ressources est affectée aux collectivités locales directement via le FDD. Une autre partie est affectée aux autorités déconcentrées de l'État lorsque celles-ci mettent à la disposition des collectivités (mais restent placés sous l'autorité du représentant de l'État) des moyens matériels et humains nécessaires à l'accomplissement de leurs nouvelles compétences, des biens meubles ou immeubles nécessaires (loi 96-06, art. 8 et 9). L'utilisation de services de l'État par les collectivités est encadrée par des conventions.

Les transferts reçus par les CL sont multiples même si leur montant total reste modeste au regard des autres ressources locales. Certains sont explicites et réguliers, comme le FDD et le FECL ; d'autres sont occasionnels ; et d'autres encore sont moins explicites.

3.6.1. Le Fonds de dotation de la décentralisation

Le FDD est officiellement créé en 1996 par la loi 96-07 (art. 58). Il a comme objectif de couvrir la charge nette des compétences transférées aux CL.

Le calcul de son montant résulte des dispositions de la loi 2007-07 du 12 février 2007, qui précise l'article 58 de la loi 96-07, en stipulant que la dotation créée par la loi de finances 2007 doit être équivalente à 3,5 % de la TVA, à compétences constantes.

Ce taux peut être modifié *a priori*, non en fonction de l'évolution des charges liées à l'exercice des compétences, mais en raison de nouvelles compétences transférées. La dotation ainsi calculée ne peut par ailleurs être inférieure à un pourcentage des recettes totales de l'État, hors emprunt et concours extérieurs.

Ces deux pourcentages qui permettent de calculer le montant de la dotation ainsi que les modalités d'affectation de ces sommes sont fixés chaque année par la loi de finances, après avis du CNDCL.

Le calcul de la dotation minimale a été modifié par rapport aux dispositions de la loi de 1996. Le montant de la dotation doit être au moins équivalent aux dépenses effectuées par l'État pendant l'année précédant la date du transfert des compétences et ce, pour une durée de deux ans après la mise en œuvre de la loi de finances. Cela suppose par exemple que l'État transfère aux CL en 2007 et 2008 les dépenses allouées aux compétences transférées en 2006.

Dans la pratique, c'est par la loi de finances de 2006 (pour un démarrage en 2007) que les modalités inhérentes au FDD ont réellement été mises en place. Préalablement, la fixation du montant du FDD était déterminée de façon discrétionnaire par le ministre des Finances ; il s'agissait d'un montant forfaitaire du budget de l'État. Ainsi, le Plan d'action décentralisation 2003-2005 du ministère de l'Intérieur, ministère délégué en charge des collectivités locales en 2003, mentionne qu'« *il faut préciser que jusqu'ici le mode de détermination de l'enveloppe du FDD n'a jamais réellement explicité au regard des dispositions de la loi 96-07 de même que la fixation des taux n'a jamais fait l'objet d'un réel débat parlementaire* ». Les bailleurs de fonds n'interviennent pas dans l'abondement du FDD. Les montants concernés sont donnés au tableau 26.

Tableau 26 Évolution du FDD et du FECL (1997-2008), en FCFA

Année	FDD (section 4.6.1)	FECL (section 4.6.2)
2009	14 933 108 000	12 500 000000
2008	16 600 000 000	11 500 000 000
2007	13 339 537 000	10 500 000 000
2006	12 339 537 000	7 000 000 000
2005	12 668 537 000	6 000 000 000
2004	10 089 537 000	4 000 000 000
2003	9 089 537 000	8 000 000 000
2002	8 089 537 360	4 000 000 000

Année	FDD (section 4.6.1)	FECL (section 4.6.2)
2001	7 289 537 001	3 800 000 000
2000	6 589 529 760	3 500 000 000
1999	5 889 553 030	3 500 000 000
1998	4 889 553 030	3 500 000 000
1997	4 889 553 030	3 500 000 000

Source : auteurs, à partir des données DGCL.

Modalités de répartition du FDD (loi 2007-07 du 12 février 2007)

Les compétences transférées donnent lieu à des dépenses. Ces dépenses sont assumées, soit par les CL elles-mêmes, soit par les services de l'État déconcentré mis à la disposition des CL par les tutelles. Le FDD finance ces deux types de dépenses. La dotation fait l'objet d'une répartition descendante, les sommes étant partagées au moyen de critères successifs.

Un décret annuel fixe les critères de répartition de la dotation de la décentralisation. Les montants alloués sont précisés par un arrêté interministériel annuel entre :

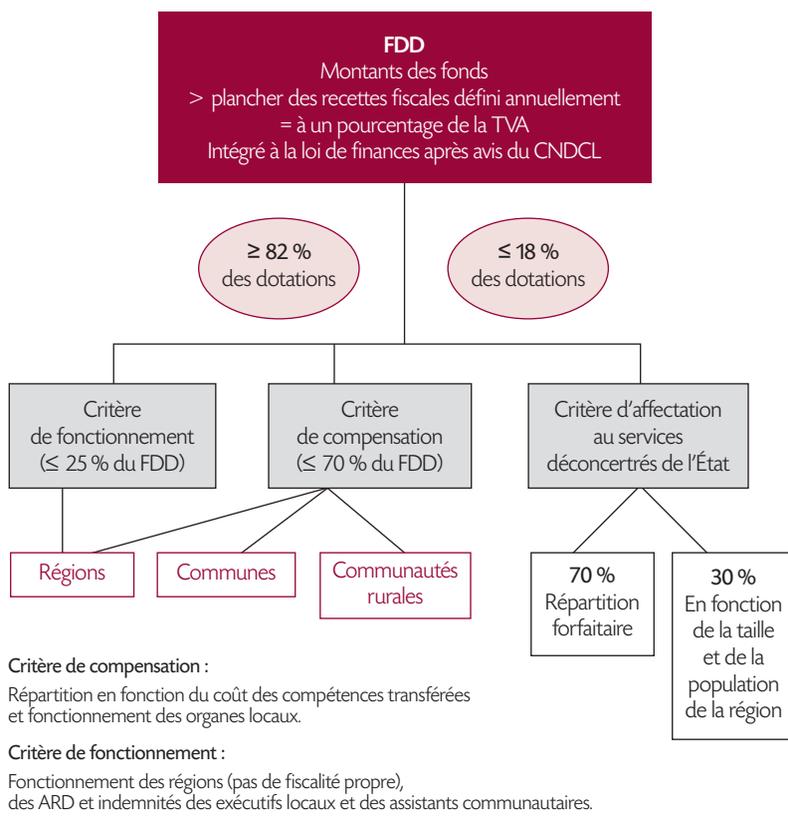
- les CL (régions, communes, communes d'arrondissement et CR). Les critères de répartition entre ces trois entités doivent être définis dans la loi de finances ;
- les autorités déconcentrées de l'État ayant mis leurs services à la disposition des CL.

Dans les comptes, ces répartitions se font en suivant trois critères (figure 11) :

- un critère lié aux « dépenses de fonctionnement des régions » et « indemnités des élus » ;
- un critère « compensation » aux communes et CR ;
- un critère « appui aux services déconcentrés ». Les CL qui utilisent les services de l'État passent à cet effet des conventions dites d'utilisation avec l'État. Ces appuis ne sont pas utilisés pour des compétences lourdes (comme la tenue des procès-verbaux des réunions dans les petites CR ou la délimitation des parcours du bétail dans les zones où la répartition des sols n'est pas affectée clairement).

Figure 11

Fonds de dotation de la décentralisation



Source : auteurs.

Circuit de décision

Lorsque le montant de la dotation est inscrit dans le budget de l'État et que celui-ci est voté, le CNDCL propose des critères de répartition. Le CNDCL se réunit au mois de janvier. Le circuit de validation, engagement, etc., prend ensuite trois mois. Le compte des CL est crédité aux alentours des mois de mai/juin, voire juillet.

Affectation des dotations

La loi stipule que les fonds du FDD sont à affectation libre. Mais les décrets de répartition précisent l'affectation des ressources aux compétences auxquelles elles sont destinées (voir section 3.4.2).

Répartition des transferts financiers courants entre les communes

Selon une étude de l'Agence de développement municipal (ADM, 2008), la répartition des transferts financiers (ristournes fiscales, FDD, autres transferts de fonctionnement) a globalement favorisé les petites communes entre 2004 et 2006 (2 700 FCFA par habitant contre 960 FCFA par habitant pour les villes et les communes de la région de Dakar et 1 960 FCFA par habitant pour les capitales régionales). En conséquence, la part de ces transferts dans les ressources de fonctionnement est plus importante dans les petites communes (42 %) que dans les capitales régionales (30 %) et plus encore que dans les villes et communes de la région de Dakar (6,7 %). Les transferts ont donc eu un rôle apparemment égalisateur du potentiel fiscal entre ces différentes catégories de collectivités et ce, en dépit de l'absence de mécanismes explicites de péréquation, notamment pour le FDD. La taxe rurale fait exception, pour laquelle existe un fonds de péréquation, de montant d'ailleurs limité, mais sur lequel on ne dispose pas d'informations. L'effet péréquisiteur résulte sans doute surtout du fait que les ristournes fiscales sont redistribuées en fonction de la population des communes. On peut en revanche s'interroger sur l'effet péréquisiteur total de ce dispositif si l'on fait l'hypothèse, vérifiée dans bien d'autres nations, que le coût et la gamme des services collectifs locaux s'accroît avec la taille démographique de la commune.

3.6.2. Le Fonds d'équipement des collectivités locales

Fonctionnement du FECL

Créé en 1977, ce fonds d'affectation spéciale a pour objectif de renforcer la capacité d'investissement des CL. Inscrit dans le budget du ministère chargé des CL, cogéré par la présidence de la République, le ministère des Finances, le ministère des CL et l'Association des maires, le FECL avait initialement le statut d'un fonds de concours qui fonctionnait comme un compte spécial du Trésor. Il permettait d'allouer des subventions et des prêts. À la fin des années 1980 (1988/1989), l'État avait en outre créé le Crédit communal, dont la vocation était de devenir la banque des CL et de leur octroyer des prêts. Il était logé à la Banque de l'habitat du Sénégal (BHS). Cette expérience n'a pas été un succès, la banque ayant périclité en raison des taux prohibitifs qu'elle pratiquait.

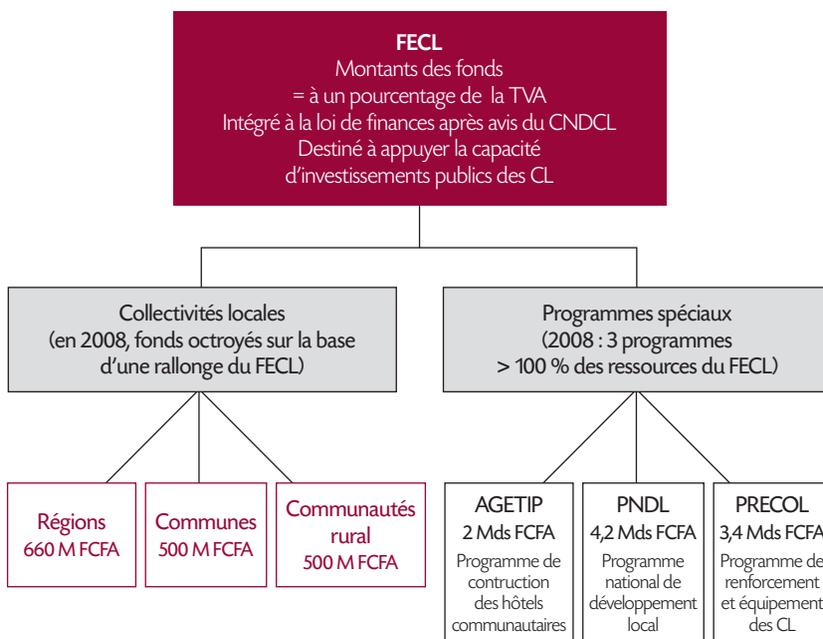
Préalablement à la création de l'ADM en 1997, dont l'action va changer l'orientation et la répartition du FECL, les montants du FECL étaient ventilés entre un fonds ordinaire et des concours spéciaux. Les concours spéciaux étaient attribués sur projets. Le fonds ordinaire était alloué aux CL sur des critères de performances :

- maîtriser la masse salariale (inférieure à 40 % de la moyenne triennale des ressources ordinaires) ;
- dégager une capacité de financement suffisante (taux d'épargne supérieur à 25 %).

La réforme de ce dispositif a été entreprise avec la création, en 1997, de l'ADM, en charge de la mise en œuvre des programmes d'appui aux communes (PAC puis PRECOL) par les bailleurs. L'ADM a repris les prêts accordés au préalable par le Crédit communal et perçoit les remboursements versés par les communes à ce titre (en 2009, cela ne concerne plus que deux communes). Le fonctionnement du FECL est schématisé dans la figure 12.

Figure 12

Fonds d'équipement des collectivités locales



Source : auteurs.

Affectation des fonds

Depuis la création de l'ADM et la mise en place des programmes liés à la décentralisation, la majeure partie des ressources du FECL est utilisée pour financer la contrepartie demandée par les bailleurs de fonds internationaux. Il permet ainsi de financer trois programmes (chiffres 2009) :

- le Plan national de développement local (PNDL) pour les CR, à hauteur de 4,2 milliards FCFA ;

- le PRECOL, pour 3,4 milliards FCFA (38 % du PRECOL revient à la CADAK pour 21 millions et à la CAR pour 5 millions) ;
- l'AGETIP (chargé de la construction des hôtels communautaires) à hauteur de 2 milliards FCFA.

Le reliquat, qui est aujourd'hui très faible, est réparti entre les CL de façon forfaitaire et à l'appréciation du ministre. Il n'existe donc aujourd'hui plus de critères de performance dans l'allocation de ce reliquat.

Ressources du FECL

Préalablement à la loi de 2006, et à l'instar du FDD, le montant du FECL était fixé de façon discrétionnaire par l'État puis voté dans la loi de finances. Depuis la loi 2007-07 du 12 février 2007, le FECL reçoit une dotation égale à 2 % du montant de la TVA (tableau 26).

3.6.3. Le budget consolidé d'investissement

Le « budget consolidé d'investissement » a été introduit à titre expérimental depuis 2007 dans la perspective de développer les capacités des CL en matière d'investissements et d'assurer une meilleure efficacité des procédures. Pour accélérer la consommation des crédits d'investissements prévus en lois de finances et qui relèvent des missions des ministères sectoriels, l'État transfère la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage aux CL. Ces dernières reçoivent ainsi des crédits budgétaires qu'elles sont chargées de mettre en œuvre sur leur territoire pour le compte de l'État. Il s'agit donc d'une délégation de maîtrise d'ouvrage et non d'un transfert de compétences assorti d'un transfert financier. La mise en place du budget consolidé d'investissement est en cours d'expérimentation dans cinq régions depuis 2007. À ce jour, les résultats ne sont pas convaincants et il n'est pas sûr que l'expérience se pérennise.

3.6.4. Questions relatives aux transferts financiers de l'État aux CL

- Les transferts reçus par les CL sénégalaises (FDD et FECL) sont extrêmement faibles puisqu'ils représentent en moyenne 20 % des recettes totales. L'arrêt de répartition des fonds du FDD alloue les fonds versés à chaque collectivité locale et pour chaque domaine. Il s'avère que pour bon nombre de CL, seuls quatre domaines de compétences sur les neuf transférés reçoivent des dotations (éducation, santé, jeunesse et sports et culture). Les autres domaines ne sont pas compensés par une dotation comme la loi le prévoit. Les dotations étant spécifiées par domaines de compétences, l'apparence d'une « dotation globale » du FDD est trompeuse. Le FDD dessine davantage un périmètre globalisé pour des dotations spécifiques (*earmarked*) qu'une véritable subvention globale.

- Les critères de répartition des fonds du FDD ne sont pas spécifiés par l'arrêté. Ils semblent discrétionnaires, variables dans le temps et donc difficilement prévisibles. Ainsi, préalablement à la réception de l'arrêté de répartition des fonds, les CL ne savent pas combien et quand elles recevront les fonds. À noter que leur dotation peut évoluer dans le temps, indépendamment de l'évolution de l'enveloppe globale du fonds (certaines collectivités peuvent recevoir des fonds certaines années et d'autres pas). Aux dires de certains de nos interlocuteurs, la personnalité de l'élu de la collectivité locale pourrait également influencer à la marge le montant des fonds reçus, notamment ceux provenant du FECL.
- Les fonds versés au titre du FECL ont fortement évolué dans le temps puisque désormais, seule une très faible partie du FECL n'est pas affectée à des projets (PNDL, PRECOL et AGETIP) et est répartie forfaitairement entre les CL. Pour prendre un exemple, la participation de l'État sénégalais au projet PNDL est de l'ordre de 50 % (40 % par le FECL et 10 % par les CL concernées), le reste du financement étant assuré par les bailleurs de fonds. Les fonds du FECL s'orientent donc majoritairement vers des financements par projets, en partenariat avec l'ADM par exemple, et non vers des financements directs aux CL.
- Cette approche de financement par projets et les critères imposés par l'ADM pour l'obtention des financements du FECL permettent d'enclencher une dynamique budgétaire vertueuse pour les CL partie prenantes, qui doivent montrer à cette occasion leur capacité à mobiliser la ressource fiscale locale, à contenir les postes de dépenses les plus sensibles (masse salariale notamment) et à dégager une épargne suffisante pour assurer leur solvabilité financière durable^[37]. Encore faudrait-il que les montants disponibles soient suffisants et que leur prévisibilité et stabilité dans le temps soient assurées – ce qui n'est pas acquis au moment de l'écriture de ce chapitre.
- Le constat du faible montant des transferts aux CL et de certains domaines de compétences transférées non pourvus de dotation fait cependant émerger l'idée d'un « *bail-out* » implicite des CL, c'est-à-dire une absence d'équilibre véritable de leurs comptes qui contraint un financeur « en dernier ressort » à les rééquilibrer, qu'il s'agisse de l'État ou de bailleurs extérieurs. En effet, certains services publics ne peuvent être assurés par les CL faute de ressources suffisantes (dotations ou fiscalité) mais doivent néanmoins être fournis. Ce sont alors les services déconcentrés de l'État qui s'en chargent. Il apparaît que la décentralisation au Sénégal

[37] L'ADM essaie d'étudier la performance de la commune en procédant à des analyses financières. Le ratio recettes fiscales sur budget est utilisé pour analyser l'autonomie financière de la commune. La prospective financière est réalisée à partir des trois dernières années. Elle permet de fixer des critères que l'ADM impose aux communes ayant signé un contrat de ville.

repose de fait beaucoup sur des mécanismes de déconcentration et non de délégation (tâche particulière transférée) ou de dévolution (compétences et ressources correspondantes transférées). La mise à disposition de services déconcentrés de l'État desserre alors la contrainte budgétaire des CL (parfaitement encadrée dans les textes législatifs) et met à jour un phénomène de « *bail-out* » indirect qui passe non pas par le sauvetage financier visible des collectivités en déséquilibre financier, mais par une série de mesures moins visibles.

- Une contrepartie à cette absence de contrainte budgétaire locale stricte se manifeste par la variabilité, l'incertitude, pour ne pas dire l'arbitraire, qui semble régner dans les mécanismes de dérivation des ressources fiscales nationales en direction des collectivités – un état de fait dénoncé par nombre de nos interlocuteurs.

3.7. Équilibre budgétaire local et endettement

Compte tenu de la dernière remarque qui précède, l'analyse des finances des CL au Sénégal serait incomplète si elle se limitait à la seule présentation des dépenses et des recettes. Elle doit être parachevée par l'identification des contraintes d'équilibre financier pesant sur les CL du fait des règles relatives à l'endettement.

3.7.1. Équilibre budgétaire

La loi fixe la procédure budgétaire. Un débat d'orientation budgétaire précède le vote du budget par le conseil de la collectivité, vote qui doit intervenir avant le 31 mars au plus tard. Dans les faits, seules les grandes communes parviennent à voter un budget aux alentours de la fin de l'année civile (par exemple à Dakar).

Le principe de l'« *équilibre budgétaire réel* » est inscrit dans la loi. Le déficit est ainsi interdit aux CL. L'article 346 de la loi 96-06 du 5 février 1996 stipule que l'équilibre budgétaire est « réel » si les inscriptions budgétaires sont sincères, si « *la section de fonctionnement et la section d'investissement* » sont respectivement en équilibre et si le prélèvement au profit de la section d'investissement opéré sur les recettes de la section de fonctionnement ajouté aux recettes propres de la section d'investissement (emprunts et dotations aux amortissements éventuelles exclus) est supérieur ou égal au remboursement en capital des emprunts à échoir dans l'exercice. « *Le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement doit représenter une part de ces recettes* », part fixée par décret et fonction du type de CL (art. 346). L'article 347 décrit la procédure de règlement d'office, au terme de laquelle, si le budget est voté en déséquilibre, le représentant de l'État impose un budget d'office équilibré par définition.

3.7.2. Phénomène du « budget glissant »

De facto, les collectivités sont souvent confrontées à des dépenses qui les entraînent vers des mécanismes de « budgets glissants ». Cette pratique doit être distinguée des avances de l'État. Si certaines dépenses sont engagées mais ne peuvent être mandatées pour cause de recettes épuisées, elles sont réparties sur le budget de l'année suivante en dépenses engagées non mandatées (DENEM). Les entreprises qui ont effectué les services mais qui seront payées plus tard, faute de ressources, assurent alors la trésorerie des CL. Ces stratégies permettent aux CL de présenter des budgets équilibrés en apparence mais font reposer les difficultés sur l'année suivante ; en d'autres termes, les déficits sont traités en glissement dans le budget de l'année $t+1$.

Le principe de l'annualité budgétaire (prescrit par la loi) n'est pas respecté dans les faits. Le mécanisme de la journée complémentaire existe et permet au receveur de passer des écritures relatives à l'année t jusqu'à la fin février de $t+1$. Mais, dans de nombreuses communes et notamment dans les villes les plus importantes, les comptes font apparaître des arriérés de paiement. Sur le cas de la ville de Dakar, Giovanni et Chomentowski (2009) confirment cet état de fait, comme nos propres informations obtenues sur les derniers exercices budgétaires.

Encadré 9 La ville de Dakar et ses arriérés de paiement

La ville de Dakar évalue ces arriérés à partir des DENEM. Il s'agit de dépenses engagées au cours de l'exercice t et visées en conformité par le receveur en t , mais non mandatées et encore moins payées en t , qui apparaissent au budget de l'année $t+1$.

Ces dépenses sont donc de fait réengagées en $t+1$ puisque qu'elles l'avaient déjà été en t , puis mandatées et payées en priorité au début de $t+1$, même si le budget de $t+1$ n'est pas encore voté et/ou approuvé par le préfet.

Ces DENEM correspondent parfois à la contrepartie d'un service fait en t (par exemple, une livraison en attente de paiement), donc une créance exigible, mais parfois non. Elles comprennent donc aussi bien de vrais impayés (créances) que des « restes à réaliser » (du point de vue comptable : des provisions).

À titre d'exemple, les DENEM de la ville de Dakar représentaient 8,5 % du budget réalisé en 2005, 17,4 % en 2006 et 19,5 % en 2007.

Source : à partir des entretiens réalisés par les auteurs.

3.7.3. Encadrement et limitation du recours à l'emprunt

Les CL ne sont autorisées à emprunter que pour financer leurs investissements.

Dans un premier temps, les prêts étaient accordés par un organisme bancaire unique, le Crédit communal (créé par le décret 88-1296 du 19 septembre 1988 portant création et organisation d'un Crédit communal, puis repris dans le cadre du PAC à la suite de la création de l'ADM en 1997). Celui-ci était autorisé à prêter aux collectivités après avis positif du Comité national des prêts (CNP) composé de représentants de l'État (présidence de la République, ministère des Finances et ministère des Collectivités locales). Le CNP fixait au cas par cas les parts de l'emprunt imputées sur les ressources du FECL, donc sur dotations budgétaires (et à taux bonifiés) et celle imputée au Crédit communal, donc sur financement bancaire (selon un dispositif voisin du dispositif de lien prêt-subvention de la Caisse des dépôts et consignations française et de sa filiale, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales dans les années antérieures à la décentralisation).

Ce dispositif n'est plus utilisé aujourd'hui. Les emprunts des CL passent tous par le FECL et restent, aux dires de nos interlocuteurs, d'un montant très limité. Toutes les opérations d'investissement doivent donc être financées par l'épargne courante des CL, augmentée le cas échéant des recettes propres d'investissement éventuelles, dont les subventions d'investissement. Les communes (les villes) peuvent « s'endetter » indirectement auprès de l'ADM dans le cadre de contrats de villes (depuis 1999). Ces « prêts » indirects auprès de l'ADM ne sont pas comptabilisés comme prêts par la ville bénéficiaire mais agrégés aux autres moyens de financement des investissements (autofinancement et subventions). La ville bénéficiaire d'un tel contrat « rembourse » l'ADM sous la forme de « participation » aux dépenses de l'ADM.

Ce système fait apparaître un problème dans les comptes de la commune, puisque les fonds des contrats de villes ne sont pas inscrits dans les budgets des communes alors que les remboursements des prêts apparaissent bien dans les dépenses des communes.

Les contrats de villes dans le cadre du PRECOL

Le contrat de ville est conclu entre l'ADM et la commune, à la suite de l'actualisation des audits urbain, organisationnel et financier. Il est composé des trois volets suivants :

- le Programme d'investissements prioritaires (PIP) ;
- le Programme d'ajustement municipal (PAM) ;
- le Programme d'entretien prioritaire (PEP).

Pour être éligible au financement du PRECOL, la commune doit remplir les conditions suivantes :

- être à jour dans le remboursement des crédits PAC (PAC2 et compte de crédit communal [CCC]) ;
- avoir mis en service les équipements réalisés dans le cadre du PAC ;
- avoir affecté au moins 3 % de ses recettes ordinaires à l'entretien de ses équipements ;
- maintenir le ratio de masse salariale sur les ressources ordinaires inférieur à 40 %.

Les ressources de financement du contrat de ville proviennent des sources suivantes :

- subvention accordée par l'ADM et portant sur la totalité des mesures d'accompagnement du PAM et une partie du PIP ;
- crédit remboursable sur 12 ans au taux de 4,25 % calculé sur le montant du PIP ;
- autofinancement représentant la participation de la commune au financement de son PIP ;
- participation de la commune au fonctionnement de l'ADM (1 % du financement alloué à la commune).

Les communes ne se livrent pas à de véritables études de « soutenabilité » de leur dette : d'une part, parce que celle-ci est faible en montant (pour la ville de Dakar, la charge de la dette équivaut à 1 ou 2 % de son budget) ; d'autre part, la « soutenabilité » de la dette d'une collectivité repose d'abord sur la prévision de sa capacité d'épargne future, c'est-à-dire principalement sur la prévision de ses recettes fiscales, et des charges récurrentes associées aux équipements financés par emprunt. Or, très incertaines, ni les unes ni les autres ne font l'objet de simulations très poussées (*infra*). Enfin, la dette étant portée par l'ADM, c'est à ce dernier organisme que doit revenir en premier lieu le soin de s'assurer de la solvabilité présente et future de la ville bénéficiaire d'un contrat de ville. Aussi, l'ADM déclare-t-elle attacher une grande importance à la mobilisation du potentiel fiscal local.

Enfin, le projet de loi de finances de 2009 plafonne à 500 millions FCFA les prêts aux CL, ce qui sous-entend que l'État envisage de prêter aux CL dans un cadre juridique *a priori* non mentionné dans le Code des CL.

3.7.4. Équilibre financier et trésorerie

Si, au cours de l'année, une dépense imprévue et d'urgence se présente, le directeur administratif et financier (DAF) peut procéder à un virement de crédit pour cette dépense, ce qui nécessite de baisser certaines autres dépenses prévues dans le budget. C'est le maire, pour la commune, qui procède à l'arbitrage.

L'État peut consentir des avances aux CL qui justifient que « *leur situation de caisse compromet le règlement des dépenses indispensables et urgentes et que cette situation n'est pas due à une insuffisance de ressources ou à un déséquilibre budgétaire* » (sic) (Code des CL, art. 255). De fait, ces avances sont très « élastiques ». À titre d'exemple, elles sont plafonnées à 500 millions FCFA dans le projet de loi de finances de 2008.

Les comptes administratifs de la ville de Dakar font apparaître en section de fonctionnement, au chapitre « Produits divers » (ligne 749 « Recettes éventuelles ou imprévues »), des avances de l'État dont le total cumulé depuis 2004 atteint 11,3 milliards FCFA. Les comptes administratifs des exercices afférents ne font apparaître aucun remboursement à l'État mais la balance du compte de gestion pour 2007 indique un remboursement de 1,7 milliard FCFA, soit au total une avance nette cumulée de 9,6 milliards. Cette avance cumulée est supérieure au montant de la patente encaissée par la ville en 2008^[38].

3.7.5. Questions relatives à l'équilibre budgétaire et financier

- Il existe un réel problème de sincérité des écritures budgétaires. Il apparaît notamment de grandes divergences entre prévision et exécution en matière fiscale.
- La contrainte d'équilibre du budget est à l'origine de nombreux écarts entre les prévisions et les réalisations de dépenses d'investissement. Outre le fait que la réalisation des opérations d'investissement est soumise à de nombreux aléas, le rythme effectif de dégagement de l'épargne ne permet pas nécessairement de financer, dans le cadre de l'exercice budgétaire prévu, les opérations d'investissement. Ainsi, l'examen des comptes de la ville de Dakar montre de très importants arriérés de paiement sur les seuls marchés de travaux (réseau électrique par exemple). En conséquence, la ville de Dakar a bénéficié d'avances de l'État qui n'ont donné lieu à ce jour qu'à des remboursements partiels.
- Par ailleurs, des problèmes comptables viennent perturber l'analyse des comptes sous l'angle de la réalisation de l'équilibre financier durable. D'une part, les avances de l'État sont actuellement inscrites au compte administratif mais pas les éventuels remboursements (qui n'apparaissent que dans les balances des comptes de gestion). Il est donc souhaitable que les avances en question soient sorties du compte administratif de façon à ne pas gonfler artificiellement le volume de l'épargne de la collectivité, mais qu'elles soient traitées dans les comptes financiers uniquement sous forme de « recettes exceptionnelles » ainsi que les remboursements éventuels. D'autre part, les règles de comptabilisation des opérations des communes avec l'ADM font apparaître un problème dans les comptes de la commune, puisque les

[38] Analyse de F. Audras, novembre 2009, document interne AFD.

fonds reçus au titre des contrats de villes ne sont pas inscrits comme prêts dans les budgets des communes mais agrégés avec d'autres recettes d'investissement telles que les subventions ou l'autofinancement, alors que les remboursements de ces « prêts » apparaissent bien dans les dépenses communales (même s'ils prennent la forme de « participation aux dépenses de l'ADM »).

- En conclusion, la contrainte budgétaire locale est « molle », ce qui légitime l'acceptation par l'État de décalages comptables, de mises à disposition des CL de personnels ou de moyens de l'État ou encore d'interventions ponctuelles extérieures (abondement financier généralisé de bailleurs).

3.8. Les données statistiques des dépenses et des recettes

Les données statistiques disponibles sont peu nombreuses et loin d'être exhaustives. Il est très difficile de trouver des données regroupant l'ensemble des CL (régions, communes et CR). La plupart des statistiques qui vont être commentées dans cette section sont issues du *Guide des ratios financiers de l'ADM 2004-2006* (ADM, 2008). De ce fait, ces données concernent les communes sénégalaises mais n'incluent ni les régions, ni les CR.

Notons que le poids des CL (communes) dans le produit intérieur brut (PIB) du Sénégal est excessivement faible puisqu'en 2006, les dépenses des communes représentaient aux alentours de 1 % du PIB^[39] et 6 % des recettes totales de l'État.

3.8.1. Les dépenses des collectivités locales

Les données les plus récentes fournies par l'ADM (2008)^[40] permettent de synthétiser l'évolution et la structure des dépenses communales sur la période (tableau 27).

Les dépenses totales des communes sénégalaises atteignaient en 2006 un peu plus de 50 milliards FCFA, soit 6 % environ des recettes fiscales de l'État (contre 3,2 % en 1998). À titre d'illustration, la dépense locale totale par habitant est en moyenne de l'ordre de 10 000 FCFA en 2006. Les dépenses de fonctionnement représentent 80 % de la dépense totale, dont un tiers de masse salariale. La prééminence des actions en matière, d'une part, d'éducation, jeunesse, culture et sports et, d'autre part, santé, hygiène, action sociale n'apparaît pas de façon nette (pas plus de 20 % des dépenses

[39] Le PIB était de 4 894 milliards FCFA en 2006 (données de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie – ANSD).

[40] Les dépenses postérieures à 2006 ne sont pas recensées de façon homogène. Elles ne seront donc pas exploitées statistiquement dans le présent rapport.

pour ces deux champs) tandis que les dépenses de fonctionnement des institutions (cabinet du maire par exemple) sont lourdes. La charge de la dette est quasi négligeable (moins de 1 %). La progression des dépenses de fonctionnement reste très modérée et assez irrégulière d'une année sur l'autre.

Les dépenses d'investissement ont été en revanche beaucoup plus dynamiques (+20 % par an en moyenne) même si leur montant reste modeste (2 700 FCFA par habitant en 2006). Le niveau d'investissement distingue les villes (moyennes ou petites), qui investissent nettement plus que les communes rurales^[41]. Les capitales régionales investissent paradoxalement moins que les autres communes mais bénéficient de contrats de villes qui viennent s'ajouter à leurs investissements propres.

Au total donc, on observe des dépenses locales modestes en volume, qui font douter de l'effectivité de certains transferts de compétences, et des dépenses d'investissement certes modérées mais en rapide croissance, qui semblent ne générer pour l'instant que de faibles charges récurrentes en fonctionnement.

[41] À ne pas confondre avec les CR (communautés rurales).

Tableau 27 *Dépenses des communes, par habitant*

Année	Montant en 2006 (en FCFA)	Évolution de 2004 à 2006 (en points)
Dépenses totales (par habitant) *	10 756	
Dépenses de gestion (par habitant) dont (en % des dépenses de gestion)	8 070	
Cabinet du maire	14 %	+ 3
Recette municipale	5 %	0
Contingents – participations	7 %	- 8
Équipements marchands	1 %	0
Propriétés communales	1 %	0
Voirie-espaces verts	2 %	0
Nettoiemment	5 %	+ 1
Ateliers-garages	6 %	0
Service des eaux	1 %	0
Assainissement	0 %	- 1
Éclairage public	3 %	- 3
Interventions économiques	1 %	0
Éducation, jeunesse, culture, sports	9 %	0
Santé, hygiène, action sociale	13 %	0
Cimetières, pompes funèbres	0 %	0
Fêtes et cérémonies	2 %	- 1
Autres dépenses	28 %	0
(Total des dépenses de gestion)	(100 %)	
Dépenses d'investissement	2 686	

* Les dépenses totales sont assimilées aux recettes réelles.
Source : ADM (2008).

3.8.2. Évolution et structure des recettes communales

Les données financières complètes et par commune les plus récentes concernent l'année 2006 (Annuaire statistique de l'ADM, en cours d'actualisation – tableau 28). On ne dispose pas de données par collectivités plus récentes.

Les recettes budgétaires des communes sénégalaises (transferts compris) atteignaient 50 milliards FCFA en 2006, soit environ 6 % des recettes budgétaires de l'État. Ce pourcentage a presque doublé depuis 1998, mais reste stable depuis 2004. Les recettes fiscales des CL ont crû à un rythme élevé entre 2004 et 2006, mais les transferts de

l'État aussi (notamment les ressources fiscales partagées [ristournes] et le FDD), si bien que la répartition des ressources entre ressources de transferts et autres ressources est demeurée constante. En 2006, les transferts en provenance de l'État (ristournes d'impôts, FDD, FECL et autres transferts) représentaient 13,2 % de ce total, soit environ 1,1 % des recettes de l'État. S'ajoutent à ces montants les financements extérieurs, notamment ceux de l'ADM dans le cadre du PAC ainsi que l'aide directe des bailleurs extérieurs. Le rythme de progression des différents types de ressources est cependant très irrégulier : la patente croît de 36 % entre 2004 et 2005 mais de 1 % seulement entre 2005 et 2006 ; les ristournes d'impôt augmentent de 38 % entre les deux premières années mais de seulement 6 % entre 2005 et 2006.

Tableau 28 *Évolution et structure des recettes budgétaires des communes (2004-2006), en milliards FCFA et en %^[42]*

	2004	2006
Recettes budgétaires totales des communes (milliards FCFA), dont	43,7	50,7
Recettes de fonctionnement, dont (en %)	40,4	47,3
Impôts fonciers	10 %	10 %
Minimum fiscal	5 %	4 %
Patente, licences et CGU	43 %	46 %
Taxes municipales	4 %	5 %
Produits domaniaux	8 %	9 %
Produits d'exploitation (hors taxes de bornage et taxe d'enlèvement des ordures ménagères)	1 %	1 %
<i>(Ristournes)</i>	<i>(6 %)</i>	<i>(6 %)</i>
<i>(FDD)</i>	<i>(8 %)</i>	<i>(7 %)</i>
<i>(Autres transferts courants de l'État)</i>	<i>(2 %)</i>	<i>(2 %)</i>
Recettes propres d'investissement		
Transferts de l'État (milliards FCFA), dont	8,0	10,2
Produits fiscaux partagés (ristournes)	1,8	2,6
FDD	3,0	4,0
Autres transferts de fonctionnement	0,9	0,8
FECL	0,6	0,8
Autres subventions	1,7	2,0
Recettes des communes/recettes fiscales de l'État (en %)	6,0 %	5,8 %
Transferts/recettes totales des communes	17,9 %	20,21 %
Transferts/recettes fiscales de l'État	1,07 %	1,17 %

Source : ADM (2008).

[42] La nomenclature utilisée dans ce tableau est celle des comptes de gestion des communes reprise dans les statistiques de l'ADM. La ventilation selon les catégories du tableau 22 est impossible à partir des données agrégées disponibles.

Les recettes de la fiscalité directe locale représentent plus des 4/5 des recettes de fonctionnement des CL. Elles atteignent en 2006 environ 11 000 FCFA par habitant. Leur progression est due en premier lieu à la patente, dont le produit croît de 17 % par an en moyenne entre 2004 et 2006. Cet impôt atteint essentiellement les activités économiques, les ménages bénéficiant de très larges exonérations ou réductions. L'impôt du minimum fiscal reste très marginal, en raison des difficultés de recouvrement – sauf dans les grandes villes où la proportion de salariés facilite le prélèvement à la source. Les autres impôts (fonciers notamment) progressent très peu, à un rythme inférieur au produit du taux de croissance démographique et de l'inflation. Comme la patente est concentrée dans un petit nombre de communes, du fait de la localisation des activités économiques, le niveau et le rythme de croissance des impôts locaux sont très disparates d'une collectivité à l'autre. Le rendement fiscal local par habitant est six fois plus élevé à Dakar sur la patente, le minimum fiscal et la TFPB que dans le reste du pays. Les inégalités géographiques de potentiel fiscal s'accroissent.

La part des autres recettes ordinaires des communes (redevances d'utilisation, produits domaniaux, produits d'exploitation) s'est réduite sur la période, passant de 15 % à moins de 13 % en 2006. Mais cette réduction moyenne cache deux situations contrastées. Dans les communes rurales, essentiellement hors de la région de Dakar et des capitales régionales, les redevances, produits d'exploitation et du domaine continuent de fournir aux communes près du quart de leurs recettes courantes, tandis que cette part n'excède pas 10 % ailleurs.

3.8.3. Données sur les transferts et sur l'équilibre financier

On peut synthétiser la contribution apparente des transferts de l'État à la réalisation de l'équilibre financier des seules communes entre 2004 et 2006 au travers du tableau 29.

La croissance plus rapide des produits de fonctionnement (dont, en premier lieu, les produits fiscaux) sur les dépenses a permis une vive croissance de l'épargne de gestion (différence entre les recettes de fonctionnement et les charges de fonctionnement intérêts inclus) et de l'épargne nette (épargne de gestion nette de charge d'intérêts) compte tenu de la grande modestie des emprunts, donc des remboursements d'intérêts. Ainsi, l'épargne de gestion s'est accrue de plus de 30 % sur la période de trois ans. Les dépenses d'investissement ont progressé de 20 % sur la période et représentent entre le quart et le cinquième des recettes de fonctionnement. Elles ont été couvertes à hauteur d'un tiers environ et en moyenne par des recettes propres d'investissement. Mais ce pourcentage a connu une baisse spectaculaire, passant de 44 % en 2004 à 5 % en 2006. Par voie de conséquence, l'effort d'investissement des

communes a été financé en majeure partie, et de plus en plus, par l'autofinancement. La part de l'autofinancement dans le financement de l'investissement communal est ainsi passée de 56 % en 2004 à 77 % en 2006. Enfin, le solde de clôture est faible (de l'ordre de 15 jours de dépenses de gestion) et positif.

Tableau 29 *Équilibre financier des communes, années 2004 et 2006, en millions FCFA*

Recettes	2004	2006	Recettes	2004	2006
Recettes de fonctionnement	40 392	47 297	Dépenses de fonctionnement	34 115	36 434
Report	3 276	1 017	Frais financiers	234	0
Recettes réelles	37 116	46 280			
(ristournes)	1 791	2 619			
(FDD)	2 956	4 018			
(autres transferts de l'État)	863	825	Épargne nette	6 044	10 862
Recettes d'investissement	3 721	2 805	Dépenses d'investissement	8 490	12 217
(FECL)	630	823	Remboursements en capital	0	0
(Autres transferts de l'État)	1 760	1 973			
Épargne nette	6 044	10 862			
			Solde de clôture	1 275	1 450

Source : les auteurs à partir des données de l'ADM.

Les transferts de l'État n'ont, semble-t-il, joué qu'un rôle assez marginal dans ces résultats. Certes, leur croissance de 4 à 7 milliards environ a permis de financer quelque 40 % de la croissance des dépenses de fonctionnement, mais les transferts en fonctionnement ne représentent guère plus que 15 % des recettes de fonctionnement.

En équipement, la contribution des transferts au financement des investissements est elle aussi faible. Elle représente un tiers environ de l'autofinancement et finalement pas plus du quart des dépenses d'investissement des communes.

Ces chiffres soulèvent un certain nombre d'interrogations, du côté des dépenses d'abord. Avec un tel effort d'investissement communal, des charges de fonctionnement récurrentes devraient apparaître. Or, elles semblent très faibles ou inexistantes :

- faut-il en conclure que des dépenses de fonctionnement sont logées ailleurs, dans d'autres budgets publics (État) ou associatifs ? On peut en douter, du moins à une très grande échelle ;
- faut-il en conclure que les dépenses récurrentes ne sont pas effectuées, c'est-à-dire que les services afférents aux équipements sont mal rendus ou pas rendus ?
- faut-il en conclure, en investissements, que les charges d'entretien ne sont pas ou mal effectuées ?
- enfin, la contribution des transferts à la dépense de fonctionnement apparaît remarquablement faible, en croissance certes par à-coups mais limitée au total. Comment l'expliquer dans le contexte de la décentralisation ?

Du côté des recettes, il est tout à fait remarquable que l'équilibre financier des communes paraît reposer essentiellement sur l'autofinancement. Quelle confiance peut-on accorder à la mesure de l'autofinancement des CL ? Sans doute, les inscriptions de la dette sont-elles très incomplètes (*supra*). Elles négligent par exemple les prêts accordés par l'ADM à la plupart des communes. Symétriquement, il n'est pas sûr que les budgets locaux recensent intégralement les dépenses d'investissement. Dans ces conditions, les budgets d'investissement locaux sont sans doute loin de retracer les conditions réelles de l'effort d'investissement. Ils sous-estiment sans doute grandement la masse des remboursements futurs à envisager dans une perspective de soutenabilité financière des collectivités locales sénégalaises.

Bibliographie

ADM (2008), *Guide des ratios financiers des communes 2004, 2005, 2006*, Agence de développement municipal, Dakar

BADIANE, E. (2004), *Développement urbain et dynamique des acteurs locaux : le cas de Kaolack au Sénégal*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement du territoire, Université de Toulouse III-Le Mirail.

DAFFLON, B. et T. MADIES (2008), *Décentralisation : quelques principes issus du fédéralisme financier*, Notes et documents n° 42, Agence Française de Développement, Paris.

GIOVANNI, C. et V. CHOMENTOWSKI (2009), *Évaluation de la gestion des finances publiques de la ville de Dakar*, Rapport PEFA, Banque mondiale, AFD et PPIAF (disponible sur : http://www.adm.sn/download.php?chemin=actupdf/&filename=RAPPORT_PEFA_DAKAR_mai_2009.pdf).

Chapitre 4

Les finances publiques des collectivités territoriales au Ghana

Les finances publiques des collectivités territoriales au Ghana

Guy GILBERT, Réjane HUGOUNENQ et François VAILLANCOURT

4.1. Histoire de la décentralisation au Ghana : de l'indépendance à 2010

Au Ghana comme dans nombre de pays africains, les premières formes de gouvernements locaux datent de la période coloniale. Des autorités indigènes (*Native Authorities*), au nombre de 355, organisées autour des chefs traditionnels, sont ainsi créées notamment dans les zones rurales. Côté urbain, c'est l'ordonnance municipale de 1859 qui est à l'origine des premières villes côtières de la Côte d'or (*Gold Coast*). Mais il faut attendre les années 1950 pour que des conseils municipaux (*Town Councils, Municipal Councils*) élus voient le jour. Les fondements juridiques des modalités de fonctionnement de ces conseils (ordonnances de 1943 et de 1953) sont élaborés tout au long des quelque 20 années précédant l'indépendance du 6 janvier 1957 (Ahwoi, 2010a ; Fisher, 1957).

Au sortir de l'indépendance et en dépit des revendications fédéralistes de la confédération Ashanti et de l'État du Nord, le Ghana est une république unitaire^[43]. Certes la Constitution de l'indépendance (1957) divise le Ghana en cinq régions dotées dans un premier temps d'assemblées élues au suffrage universel. Mais elles ne dureront qu'un an. La Constitution de 1960 porte le nombre de régions à huit sans pour autant leur attribuer de pouvoirs conséquents. De façon générale, les régions restent au mieux des niveaux déconcentrés sans réels pouvoirs et ce, en raison de l'objectif de

[43] À la veille de son indépendance, le Ghana est constitué de la Région côtière (ancienne colonie), de la confédération des Ashantis, du territoire du Nord et du Togo (sous tutelle britannique rattaché à la *Gold Coast* en 1956). À l'indépendance, le territoire de l'ancienne colonie est découpé en deux régions, portant le total à cinq.

construction de l'unité nationale et des craintes inspirées par les divisions territoriales que pouvait exacerber un processus de partage des pouvoirs dans un contexte de fragmentation ethnique (Asante, 2007 ; Jacquemot, 2007). Pour ces mêmes raisons, le premier président Kwame Nkruma (1957-1966) organise, comme le feront ses successeurs au moins jusqu'aux années 1980, la centralisation des pouvoirs au sein du cabinet présidentiel (*Office of the President*).

Quoiqu'il en soit, au sortir de l'indépendance, les institutions publiques territorialisées au Ghana se caractérisent par une double pyramide hiérarchique : celle des institutions du gouvernement central, puissantes et aboutissant au niveau local à des circonscriptions d'action administrative déconcentrée ; et celle des collectivités locales (par exemple les *Municipal Councils* élus à Accra, Kumasi, Sekondi-Takodari et *Cape Coast*), clairement séparées des structures déconcentrées mais à faible légitimité démocratique, aux compétences étroites et aux moyens financiers et humains limités. Le tout s'inscrit dans un territoire encore fortement structuré par le pouvoir des chefs traditionnels avec, comme résultat au niveau local, une action publique inexistante ou redondante.

Le premier code des collectivités locales relatif aux divers conseils municipaux est adopté en 1961 mais le coup d'État de 1966 y met fin. Diverses commissions d'enquête (Mills-Odoi en 1967, Siriboe et Akufo-Addo en 1968) et plusieurs rapports sur le sujet aboutissent au *Local Administration Act* (359) de 1971, mis en œuvre en 1974 à la faveur du changement de gouvernement intervenu en 1972^[44] (celui du lieutenant-colonel Acheampong).

Le dispositif de 1971-1974 prévoit d'abolir la double pyramide institutionnelle issue de la période coloniale au bénéfice d'une institution publique localisée unique, les *District Councils* (DC). Ceux-ci ont la responsabilité intégrale de l'action publique sur leur territoire. Ils sont censés recevoir les compétences déconcentrées des ministères, notamment ceux de l'agriculture, de l'éducation, de la planification, des affaires sociales et du développement communautaire, de la santé publique, de l'industrie et des sports.

Le maillage territorial retenu par le nouveau dispositif, relativement large, comprend 65 districts. Les membres des DC sont directement nommés par le gouvernement pour les deux tiers d'entre eux et désignés par le système des chefferies pour le tiers restant (Asante, 2007).

Cette réforme, qui cherche à rationaliser les structures déconcentrées tout en conservant intact le concept de structure locale dotée d'une assemblée, se solde par un échec. Elle aboutit à la création de 65 administrations monolithiques au statut

[44] Le *Local Amendment Decree* de 1972 (NRCD 258) vient modifier le *Local Administration Act* de 1971, avant son application en 1974.

hybride, trop grandes, sans compétence décentralisée au sens strict de compétences dévolues, sans moyens financiers autonomes, au personnel hâtivement recruté et souvent directement lié à des intérêts locaux. La tentative d'intégrer et de piloter en leur sein les services déconcentrés de l'État n'est pas mise en œuvre. Les structures des DC viennent simplement s'ajouter à celles des administrations centrales déconcentrées à leur niveau mais aussi au niveau des régions, le tout sous la tutelle exclusive de l'administration des finances du gouvernement central. Asante (2007) note qu'à cette époque, le gouvernement recentralise au niveau d'Accra des compétences jusque-là détenues par les districts : l'éducation (*Ghana Education Service*) et des services de transport (*Omnibus Services Authorities*).

L'étape suivante en matière d'organisation territoriale date des années 1980, sous le gouvernement du Conseil provisoire de défense nationale (*Provisional National Defence Council* – PNDC) du président Rawlings. C'est dans ce contexte d'un État fort, centralisé et peu enclin à partager le pouvoir, qu'est mise en place l'organisation territoriale dite décentralisée qui, à peu de choses près, perdure encore aujourd'hui. Ce mouvement aboutit à l'adoption, en 1988, du *Local Government Law* (207), dont les dispositions seront reprises et consolidées dans la Constitution de 1992 au chapitre 20, puis dans le *Local Government Act (LG Act)* (462) de 1993, ces deux derniers textes constituant encore aujourd'hui le fondement principal de la décentralisation au Ghana.

Ces réformes sont motivées par des raisons à la fois économiques et politiques (Ahwoi, 2010b). Les années 1980 sont celles des politiques d'ajustement structurel dans le cadre des programmes de relance économique (*Economic Recovery Programs* – ERP) imposés par les bailleurs de fonds avec, comme leitmotiv, la libéralisation de l'économie et, concomitamment, la volonté de réduire le poids de l'État dans le fonctionnement de l'économie. Alors que l'ERP I (1982-1986) se focalise sur les politiques de stabilisation économique (lutte contre les déficits et l'inflation), l'ERP II (1986-1992) est davantage tourné vers des politiques structurelles, comme l'investissement dans les infrastructures et l'amélioration de l'efficacité du secteur public, d'où les réformes visant à rationaliser le fonctionnement du système d'institutions territoriales publiques en place depuis 1974.

Par ailleurs, dès son accession au pouvoir en 1981, le gouvernement du président Rawlings se donne comme mots d'ordre de « donner du pouvoir au peuple » et « de l'associer au développement local » (Lentz, 2006 ; Ayeé ; 1997). Dans un tel contexte, ce désir s'interprète davantage comme la volonté d'asseoir le pouvoir des autorités sur des bases populaires que comme celle de partager le pouvoir politique avec le niveau local. Le PNDC met dès lors en place une structure territoriale mixte s'appuyant sur des institutions locales disposant de la personnalité juridique et d'assemblées com-

posées de conseillers élus (afin d'organiser l'écoute des revendications de la population) et de conseillers et fonctionnaires nommés par le gouvernement.

Dans un premier temps, de nouveaux districts sont créés. Leur nombre passe de 65 à 85 en 1988 et à 110 en 1992. Leur création soulève de nombreuses questions quant à la délimitation des frontières administratives et, de fait, à la position des chefs traditionnels. Au total cependant, les frontières des nouveaux districts correspondent plus ou moins à celles des chefferies coloniales (Lentz, 2000). En 1988, les DC issus de la réforme de 1974 sont remplacés par des assemblées de district (*District Assemblies* – DA). Alors que les membres des DC étaient nommés^[45], le PNDC introduit une dose de représentativité avec la tenue d'élections pour deux tiers des membres de ces DA, le tiers restant étant choisi par le gouvernement auprès de représentants civils locaux en lien avec le secrétaire de district (*District Secretary* – DS), lui-même nommé à la tête des DA par le président et par les chefs traditionnels. Les premières élections locales organisées sous ce régime datent de 1988/1989. Elles sont non partisans : les candidats se présentent à titre individuel au sein d'un arrondissement (*Ward*) dont ils devront, en cas d'élection, représenter les intérêts auprès de l'assemblée. Ces candidats ne peuvent, tout au moins officiellement, pas être investis par des partis politiques. Dans le régime de parti unique des années 1980, cette pratique correspond à la philosophie populiste et non partisane du gouvernement Rawlings, qui souhaite mobiliser les initiatives et favoriser le consensus au niveau local hors des clivages idéologiques (Ayee, 2008). Les élections locales sont encore aujourd'hui toujours formellement non partisans alors qu'au niveau national, le multipartisme a été introduit en 1992. Dans les faits cependant, dès les élections locales de 1994 puis sous le gouvernement Kufuor (2001-2008), les partis politiques nationaux soutiennent des candidats aux élections locales (Asante, 2007 ; Ayee, 2008 ; Crook, 1999).

La nomination d'un tiers des membres de l'assemblée par le gouvernement peut être justifiée de différentes façons. Pour Kwamena Ahwoi, alors ministre des Collectivités locales, ces nominations sont un moyen d'équilibrer la vision nécessairement partielle des membres élus devant satisfaire leur électorat et étant donc potentiellement soumis à des pressions, et une vision plus générale de l'intérêt du district (Crook, 1999 ; Ahwoi, 2009), l'intérêt national étant porté par le DS (puis par le chef de district [*District Chief Executive* – DCE] à partir de 1993^[46]). Pour les observateurs politistes, la lecture est tout autre : ces nominations ainsi que le rôle attribué au DS/DCE sont la marque de la mise sous contrôle des DA. À travers des études de cas du fonction-

[45] Les DC étaient pilotés par un comité (*Interim Management Committee*).

[46] Dans les textes de 1993, le DS est remplacé par le DCE. Le changement ne porte pas uniquement sur la dénomination, puisque les modalités de désignation du DCE sont également modifiées.

nement des DA, Ayeé (1996) et Crook (1994) ont montré à quel point il était difficile pour les membres de ces assemblées de s'opposer à la position du DCE en cas de conflit, ce dernier étant protégé par le PNDC et conservant *in fine* la main sur l'allocation des ressources du district. Par ailleurs, bon nombre d'auteurs ont également montré comment les DCE ont pu jouer un rôle actif au niveau local lors des élections nationales.

Outre ces modalités de fonctionnement, qui sont à peu de choses près encore en vigueur aujourd'hui (section 4.2), les DA se voient attribuer dès 1988 des fonctions législatives et exécutives ainsi que des compétences pour l'ensemble des matières concernant le développement local, la fourniture des infrastructures et des services de base locaux, le maintien de la sécurité et la mobilisation des ressources locales (*PNDC Law 207*). Au total, ce sont 86 responsabilités spécifiques (déconcentrées, déléguées et dévolues) qui sont attribuées aux DA – de la construction et la maintenance des routes au maintien des services de santé, en passant par la supervision et le contrôle des abattoirs.

En lien avec le transfert des compétences déconcentrées et conformément aux réformes de 1974, les DA doivent aussi superviser l'administration des 22 départements ministériels (*ministries*) déconcentrés vers le niveau du district, afin de former un dispositif gouvernemental et financier intégré au district. Par conséquent, elles sont également responsables de l'établissement d'un budget dit « composite » (*comprehensive*) permettant de synthétiser l'ensemble des dépenses afférentes à une compétence donnée (dépenses des districts comme celles effectuées sur le territoire du district sur des lignes budgétaires ministérielles, que ces dépenses passent ou non par les structures de la région), afin de transmettre l'information ainsi résumée au ministère des Finances. En 2010, cette question reste encore en suspens. Le texte de la *Comprehensive Decentralisation Policy* a été discuté devant le cabinet, avant de retourner au ministère des Collectivités locales, du développement régional et de l'environnement (*Ministry of Local Government and Regional Development and Environment* – MLGRDE), en charge actuellement de conduire des consultations supplémentaires. Les services déconcentrés au niveau des districts continuent donc de comptabiliser leurs dépenses séparément des comptes des DA.

Les DA se sont également vu attribuer des compétences en matière de planification locale, l'ensemble devant être coordonné par une structure administrative, le conseil de coordination régionale (*Regional Coordinating Council* – RCC), créé également en 1988 à la tête de chacune des dix régions que compte le Ghana^[47].

[47] Le Ghana comprend aujourd'hui dix régions : huit d'entre elles ont été créées au sortir de l'indépendance, en 1957 – Ashanti, Brong Ahafo, Central, Eastern, Greater Accra, Northern, Volta et Western. En septembre 1960, la région Northern a été découpée, ce qui permit la création de la région Upper East. En 1983, sous le régime Rawlings, le même processus a permis de créer la région Upper West à partir de la région Upper East.

Enfin, les DA disposaient avant la réforme d'un certain nombre de ressources : taxes, licences, mais aussi contributions volontaires de la part des membres aisés de la communauté et aide extérieure. La réforme leur accorde des taxes dites « transférées » (*ceded taxes*) provenant de sept sources différentes, notamment les divertissements (casino, jeux divers), patentes et taxes sur les transports, le tout devant être officiellement réparti entre les DA sur la base de la population et du niveau de développement (Ayee, 1996). Selon cet auteur, ces *ceded taxes* auraient respectivement rapporté 204 millions, 594 millions et 2,1 milliards d'ancien cedis (soit 20 400, 59 400 et 210 000 nouveaux cedis^[48]) en 1990, 1991 et 1992. Le versement de ces *ceded taxes* aux DA a pratiquement cessé dès 1994 avec la création du Fonds commun des assemblées de district (*District Assembly Common Fund – DACF*) (section 4.6).

L'année 1991 marque un tournant dans la philosophie gouvernementale de Rawlings. Sous la pression des bailleurs de fonds, le Ghana restaure le principe du respect des droits civils et adopte une démocratie électorale multipartite comme fondement de son nouveau gouvernement constitutionnel. Le pays passe ainsi du régime militaire du PNDC à un régime pluraliste, gouverné par le président Rawlings et son Congrès national démocratique (*National Democratic Congress – NDC*).

En 1992, les DA font leur apparition dans la Constitution de la IV^e République, sous les clauses du gouvernement local (chapitre 20). Elles deviennent des « assemblées métropolitaines, municipales et de district » (*Metropolitan, Municipal and District Assemblies – MMDA*) et leurs principales caractéristiques sont confirmées et renforcées par la nouvelle législation.

Le gouvernement Rawlings, resté au pouvoir jusqu'en 2000 à la faveur de ses réélections successives (de 1992, puis de 1996 sous le régime du multipartisme), conforte tout au long de cette décennie le cadre juridique de la décentralisation. Des sources de financement supplémentaires, issues du DACF en 1993 grâce au *LG Act* (462)^[49], sont accordées.

Pour autant, l'ensemble des mesures prises ne va pas nécessairement dans le sens d'une clarification des fonctions attribuées à ces assemblées et d'une amélioration des moyens financiers ou humains leur permettant de les mettre en œuvre. De même, l'enchevêtrement des structures déconcentrées et dévolues, à travers les districts et les divers ministères, départements ministériels et agences gouvernementales (*Ministries, Departments and Agencies – MDA*), n'a pas été réduit. Ayee (2008) illustre

[48] Un cedi vaut 0,5 euro.

[49] Voir *Civil Service Law* (PNDC Law 327) de 1993 ; *Local Government Act* (462) de 1993 ; et *District Assemblies Common Fund Act* (455) de 1993.

ce point avec les lois passées en 1995 et 1996 relatives à l'organisation des services de santé et d'éducation^[50]. Alors que les DA sont depuis 1988 responsables de la fourniture des infrastructures d'éducation et de santé, ces textes mettent le personnel administratif chargé de la mise en œuvre de ces services au niveau du district sous l'autorité du ministère et sous celle du DCE au niveau du district, leurs actions comme leurs salaires étant financés directement par des lignes de crédits ministériels. Les DA sont de fait dépourvues des informations financières et de l'autorité sur le personnel nécessaires à l'accomplissement de leur tâche.

Constatant les défaillances de l'organisation publique territoriale, le gouvernement Kufuor, du Nouveau parti patriotique (*New Patriotic Party* – NPP), tente à partir de 2001 d'en relancer la réforme en proposant tout au long de sa mandature des plans visant à en améliorer le fonctionnement. Le plan d'action national pour la décentralisation (*National Decentralization Action Programme* – NDAP) en 2003, amendé par la deuxième stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (*Growth and Poverty Reduction Strategy* – GPRS) pour les années 2006-2009, sont censés relancer le processus. En mars 2007, le MLGRDE déclare vouloir « approfondir la décentralisation politique, administrative et fiscale au Ghana et réaffirmer l'engagement du gouvernement pour une politique de décentralisation » (MLGRDE, 2007a, p. 7). Dans le même temps cependant, la volonté affichée par le NPP de mettre fin à la nomination du DCE par le gouvernement central et de le soumettre à l'élection n'a jamais été mise en œuvre, allant ainsi à l'encontre de l'objectif annoncé de décentralisation politique. En 2007, le parlement ghanéen ratifie une augmentation de la fiscalité transférée de l'État vers les collectivités locales de 5 à 7,5 %^[51]. Par ailleurs, en lien avec les bailleurs de fonds, le gouvernement met en place au même moment une nouvelle dotation en direction des districts – le Fonds de développement des districts (*District Development Facility* – DDF) (section 5.6). Enfin, en mai 2008, le cabinet réitère l'intention de prendre des mesures visant à rendre effective la décentralisation en adoptant un texte^[52] (à ce jour non encore présenté au Parlement). Dans le même temps, le nombre de districts passe de 110 à 138 en 2003 et de 138 à 170 en 2008 (section 5.2.3), fragilisant potentiellement ainsi la viabilité économique de ces structures.

[50] *Ghana Health Service and Teaching Hospitals Act* (506) de 1996 et *Ghana Education Service Act* (525) de 1995.

[51] Voir "*District Assemblies' Common Fund Increased*", disponible à l'adresse suivante : <http://www.modernghana.com/news2/140096/1/district-assemblies-common-fund-increased.html>.

[52] Une note ministérielle (*Intergovernmental Fiscal Decentralisation Framework*) propose : a) une clarification des responsabilités des différents échelons en termes d'investissement public local, selon le principe de subsidiarité ; b) l'attribution des ressources adaptées à ces compétences (nouvellement) dévolues ; c) la maîtrise de la fiscalité locale et la possibilité d'accès au crédit ou aux marchés financiers dans le cadre de limites définies ; et d) la mise en œuvre d'un mécanisme de financement transparent permettant de renforcer les capacités et de conforter la bonne gestion des districts.

Les élections de décembre 2008 marquent, avec l'élection de J. Mills, le retour du NDC au pouvoir. Pour Ahwoi (2010a), ministre en charge de la réforme de 1988 sous Rawlings et aujourd'hui conseiller du président Mills, la décentralisation doit prendre un nouveau visage et s'orienter définitivement vers une réelle dévolution des pouvoirs aux DA. Comme par le passé, il est réaffirmé que les régions et les RCC – qui ne disposent ni de la personnalité juridique, ni de ressources propres – ne doivent pas jouer un rôle de premier plan. Cette position est justifiée (comme cela était déjà le cas sous le PNDC), dans un contexte de fragmentation ethnique, par une menace de sécession encouragée par la création de régions en raison de leur découpage et de leur taille.

Le chemin vers la décentralisation risque cependant d'être encore long. Le ministre du MLGRDE déclarait en juin 2009^[53] que :

- (1) *“the Central Government Ministries and departments are responsible for policies, standard setting and monitoring and evaluation;*
- (2) *RCC are responsible for coordination and monitoring of activities of MMDAs in their regions;*
- (3) *the implementation function is discharged by the MMDA”.*

On constatera que cette description de la décentralisation coïncide, selon l'interprétation des *“policies and standards”*, avec la définition de la déconcentration, de la délégation ou de la dévolution. On peut donc obtenir trois résultats différents de cette politique. Le ministre précise également dans cette déclaration qu'il est important de créer des interactions continues entre le gouvernement et les districts à travers le rôle du DCE. Comme le note Ahwoi (2010a), les conceptions de la décentralisation sont multiples au Ghana.

4.2. Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration en 2010

4.2.1. La décentralisation

Ce que l'on désigne par « décentralisation » au Ghana vise en fait l'ensemble des institutions publiques territorialisées, c'est-à-dire à la fois les institutions déconcentrées et les institutions décentralisées. Les premières correspondent aux circonscriptions territorialisées de l'action de l'État central et de ses ministères techniques. Elles relèvent donc de la déconcentration de l'action publique au sens précis du terme (Dafflon et Madiès, 2008). Les secondes sont de véritables collectivités territoriales décentralisées

[53] http://news.peacefmonline.com/meet_the_press/200906/24191.php.

disposant d'une assemblée élue et de pouvoirs autonomes qui lui sont dévolus par la loi. Elles relèvent donc de la décentralisation de l'action publique, ou de la dévolution. La confusion entre les deux types de circonscriptions territoriales est d'autant plus grande au Ghana que la principale catégorie des institutions territorialisées, les DA, est composée et opère de façon mixte, à la fois comme instance de gestion des services déconcentrés de l'État et comme organe du district – collectivité décentralisée. Le débat a été permanent entre les circonscriptions déconcentrées, plus puissantes, dotées de moyens humains et financiers plus pérennes et de meilleure qualité, et les collectivités locales décentralisées, plus récentes et moins bien dotées. Mais la confusion décentralisation-déconcentration demeure (Ahwoi, 2010a).

Le cadre institutionnel du dispositif d'ensemble des institutions publiques territorialisées est défini par le chapitre 20 de la Constitution de 1992 et par le *LG Act* de 1993 (462). L'article 1^{er} du chapitre 20 de la Constitution de 1992 stipule que le Ghana se dotera d'un système de « *local government and administration* » qui sera dans la mesure du possible « *decentralized* ». L'article 35d du chapitre 6 précise ainsi que « *l'État rendra possible l'avènement de la démocratie en décentralisant l'appareil administratif et financier du gouvernement au profit des régions et des districts et en offrant la possibilité aux citoyens de participer au processus de décision à tous les niveaux* ».

Les objectifs affichés par le gouvernement ghanéen dans ce texte mettent au premier plan (i) le renforcement de la démocratie locale ; (ii) le développement économique et social du territoire ; et (iii) la réduction de la pauvreté. Les principes et modalités du processus sont également précisés :

- les compétences, responsabilités et ressources doivent être transférées vers les entités locales de manière coordonnée ;
- les capacités des collectivités locales à planifier, coordonner, gérer et mettre en œuvre les politiques publiques locales doivent être renforcées dans la perspective du transfert à terme de ces responsabilités ;
- chaque entité locale est amenée à acquérir une situation financière saine et disposer de ressources stables et prévisibles lui permettant de réaliser les investissements publics locaux qu'elle aura votés ;
- le personnel y travaillant sera rattaché directement aux autorités locales de tutelle.

Le *LG Act* (462) de 1993 décrit pour sa part la « *decentralization policy* » comme une solution pour :

- transférer aux districts des fonctions, des ressources, des moyens et des compétences en provenance des ministères et des départements de l'administration centrale ;

- fusionner au sein d'une entité administrative unique les institutions gouvernementales au niveau de chaque territoire par intégration institutionnelle, incorporation des agents et consolidation budgétaire entre les dotations de l'État (finançant les services déconcentrés) et les ressources locales ;
- transférer aux districts la responsabilité de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- attribuer des fonctions et des compétences à chaque niveau de gouvernement ;
- encourager la participation des citoyens à la planification, la mise en œuvre, la fourniture et la maintenance des services collectifs qui favorisent l'élévation du niveau de vie et un développement ordonné, équitable et équilibré.

Par ailleurs, le développement est le concept central qui synthétise les aspirations, les objectifs et les priorités des citoyens ; c'est une « compétence » partagée par essence entre le gouvernement central, les gouvernements locaux, les institutions publiques paraétatiques et les organisations non lucratives.

Le tableau 30 synthétise l'ensemble des lois et décrets d'application votés par les différents gouvernements du Ghana et qui donnent corps à la structure gouvernementale décentralisée de ce pays.

Tableau 30 *Chronologie des principales lois et autres actes normatifs (legislative instruments)^[54] relatifs à la décentralisation*

1971	<i>Local Administration Act.</i>
1988	<i>Local Government Law (PNDCL 207).</i>
1990	<i>Local Government (amendment) Law (PNDCL 235).</i> <i>Local Government (amendment 2) Law (PNDCL 246).</i> <i>Local Government (amendment of 6th schedule) Instrument (LI 1508).</i> <i>Local Government (District tender board) Establishment Instrument (LI 1503).</i>
1991	<i>Local Government (Urban, zonal, town councils and unit committees) Establishment Instrument (LI 1514).</i>
1992	<i>Local Government (amendment of 6th schedule) Instrument (LI 1530).</i> <i>Local Government (amendment of 6th schedule) Instrument (LI 1531).</i> <i>Constitution of the Republic of Ghana.</i>
1993	<p><i>Local Government Act (462).</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • confie au MLGRDE la tâche de créer par décret (LI) les municipalités, appelées « districts » (MMDA) et les régions (RCC). • décrit les relations politiques et administratives entre les MMDA et les RCC. • définit le champ d'exercice des pouvoirs exécutif et législatif du district en précisant les activités de son assemblée, ses domaines de compétences et notamment sa responsabilité en tant qu'agence de développement local, et les exigences en termes de fiscalité et d'audit. Un LI se rapportant à cette loi précise, pour chaque district, le périmètre d'intervention et les compétences. Les fonctions de planification dévolues respectivement aux MMDA, aux RCC ainsi qu'aux MDA sont précisées par le système de planification nationale (<i>National Planning System</i>) à travers le <i>National Planning Act</i> de 1994. Sont créées à cet effet des unités de coordination du développement régional et districale (respectivement RPCU et DPCU) (Act 462) dont les activités sont encadrées par des directives issues du MLGRDE et de la Commission nationale de planification du développement (<i>National Development Planning Commission – NDPC</i>). Ces directives s'étendent en outre à la coordination entre les décisions budgétaires des MMDA et des RCC et la planification budgétaire au niveau national. Ces textes font de l'agence de coordination régionale (RPCU) la responsable de la coordination de l'ensemble des activités des MMDA et des RCC sur le territoire régional. <p><i>District Assembly Common Fund Act (455).</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • stipule l'obligation annuelle du Parlement de transférer au minimum 5 % des ressources fiscales perçues par l'État aux districts. Un établissement public dédié opère la répartition et le contrôle de l'utilisation de cette dotation (<i>Office of the District Assembly Common Fund</i>). <p><i>Local Government Service Act (656).</i></p>

[54] Un Legislative Instrument (LI) appartient à la catégorie des textes d'application (*Subsidiary Legislation*), comprenant aussi des *Executive Instruments*, des *Constitutional Instruments* et des *Regulatory Notices* qui, pour prendre force exécutoire, doivent faire l'objet d'un dépôt préalable devant le Parlement pour 21 jours de session parlementaire (lequel Parlement peut, le cas échéant, rejeter ce texte à la majorité des deux tiers) et d'une publication dans la Gazette.

1994	<p><i>National Development Planning System Act</i> (480). <i>Local Government (Urban, zonal and town councils and unit committees) (establishment) Instrument</i>.</p>
1997	<p><i>Financial Administration Regulations FAR</i> (LI 1234). <i>Financial Administration Decree</i> (SMDC 221).</p>
2000	<p><i>Audit Service Act</i> (584).</p> <ul style="list-style-type: none"> • fixe les responsabilités du contrôle des comptes publics auprès du Contrôleur général (<i>Auditor General</i>). Voir également l'<i>Internal Audit Agency Act</i> (658), voté en 2003.
	<p><i>Public Procurement Act</i> (663).</p> <ul style="list-style-type: none"> • fixe les règles et les seuils ayant trait aux marchés publics.
2003	<p>Le <i>Financial Administration Act</i> (654) et son décret d'application (<i>Financial Administration Regulations</i> [LI 180]) établissent les règles du système de comptabilité publique et les modalités d'élaboration budgétaire des districts et des entités administratives déconcentrées de l'État (MDA).</p>
	<p><i>Internal Audit Agency Act</i> (658).</p> <ul style="list-style-type: none"> • charge une agence d'établir les normes et procédures d'audit interne au sein des districts.
	<p><i>Local Government Service Act</i> (656).</p> <ul style="list-style-type: none"> • établit une distinction entre les agents des districts et régions d'un côté, et les agents de l'État de l'autre. Il décrit les fonctions et l'organisation du <i>Local Government Service</i> ; sa fonction de support technique et de support aux MMDA et aux RCC ; et la réalisation d'audits du fonctionnement des MMDA et des RCC pour en accroître l'efficacité. Un sous-secrétariat d'État (<i>Local Government Service</i>) est chargé d'élaborer des plans de formation pour ces personnels.
2004	<p><i>Financial Memoranda for MMDAs</i>. <i>Financial Administration Regulations</i> (LI 1802).</p>
2008	<p><i>Comprehensive Decentralisation Policy Framework: Intergovernmental Fiscal Decentralisation Framework</i>.</p>
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Un nouveau texte a été adopté en décembre 2009, le <i>Legislative Instrument 1961 (Local Government Service)</i>, qui prévoit des modifications formelles, sinon très substantielles, du régime administratif d'une partie des fonctionnaires d'État présents dans les MMDA. Ainsi, quelque 30 000 fonctionnaires qui continueraient d'être recrutés par les MMDA changeraient de cadre d'emploi, passant de la fonction publique (Civil Service) au <i>Local Government Service</i> géré par le MLGRDE, qui deviendrait alors l'administration responsable du paiement de leurs salaires. Il ne semble donc pas que l'on soit en présence de la création d'une authentique fonction publique territoriale, qui n'existe pas au Ghana.

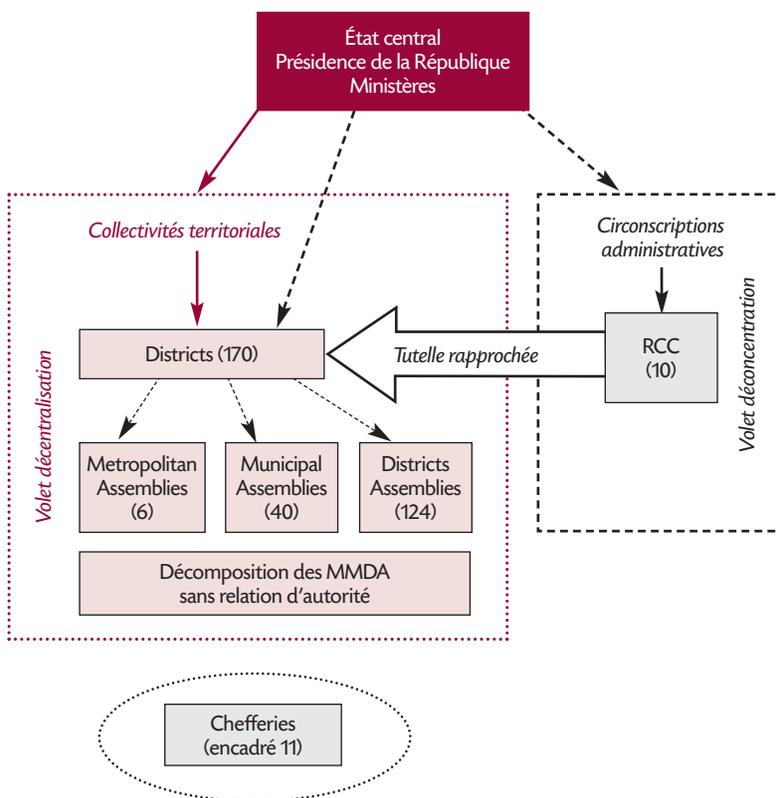
Source : auteurs.

4.2.2. Structure des institutions publiques territorialisées

Les figures 13 et 14 proposent une synthèse du système d'institutions publiques territorialisées au Ghana. Sur le papier, ce système comporte trois institutions principales, de nature assez différente : au niveau régional, le RCC ; au niveau intermédiaire des districts, les DA ; et au niveau de base infradistrictal, des comités de base (*Unit Committees* – UC). La figure 13 présente les liens entre autorités centrales, organes déconcentrés (RCC) et MMDA alors que la figure 14 porte sur la déconcentration intra-MMDA.

Figure 13

Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration (2010)



Source : auteurs.

4.2.3. Les régions

Les dix régions du Ghana sont des institutions administratives déconcentrées. Leur organe principal est le RCC, régi par l'article 255 de la Constitution et l'article 141 du *LG Act*. Le RCC fonctionne avec un président (*Chairman*) et un président élu à la majorité des deux tiers par le RCC. Il est composé :

- du ministre de la région, ministre d'État nommé par le président de la République avec approbation du Parlement, qui préside ;
- du/des vice-ministre/s de la région (nommé/s par le président de la République) ;
- du président (élu) de chaque DA présente sur le territoire régional ;
- des DCE (nommés par le président de la République) ;
- de deux représentants des chefs (traditionnels) de l'Assemblée régionale des chefs ;
- des directeurs des services régionaux (déconcentrés) des ministères techniques (nommés par le président de la République ou les ministres) sans droit de vote.

Le RCC est donc très majoritairement dominé par les membres nommés par le président de la République et/ou par le gouvernement central. Parallèlement aux RCC, le président de la République (article 78[1] de la Constitution) nomme dans chaque « région » parmi les membres du Parlement et après approbation préalable de celui-ci, un ministre d'État. En outre, l'article 79(1) donne au président de la République le pouvoir de nommer un ou plusieurs vice-ministre/s (*Deputy-ministers*) choisis également parmi les membres du Parlement. Le/s vice-ministre/s est/sont plus directement responsable/s du fonctionnement et de la coordination des services déconcentrés de l'État sur le territoire régional (article 256 de la Constitution).

Les RCC contrôlent, coordonnent et évaluent la performance des districts de la région. Ils vérifient l'usage des moyens matériels, financiers et humains mis à disposition des districts par les agences du gouvernement central. Ils examinent l'action des services publics dans la région (article 142 du *LG Act*). Ils coordonnent, à travers notamment des *Regional Planning Coordination*, les actions de planification des districts avec celles émanant du gouvernement central dans le cadre de la NDPC de 1994. Au total donc, les fonctions des RCC sont essentiellement administratives et de coordination. Les RCC ne sont pas des instances politiques inspiratrices et réalisatrices de politiques publiques autonomes et décentralisées. Leur légitimité démocratique est au mieux indirecte. Leur action relève donc plutôt de la déconcentration.

4.2.4. Les districts

En application du *LG Act* (article 162), le terme « district » désigne la zone géographique sur laquelle s'exerce la compétence d'une *assemblée élue* éponyme, la DA. Ces dernières prennent des dénominations diverses selon le contexte démographique et rural/urbain (respectivement *Metropolitan Assembly* ou *Municipal Assembly*). Elles représentent sur le papier le sommet d'une pyramide institutionnelle de trois ou quatre étages, selon les cas (figure 14 et encadré 10). Les institutions en sont établies par le *LI 1589* de 1994. Aucune de ces structures infradistrictales ne dispose de la personnalité juridique ; il s'agit de simples subdivisions administratives.

Encadré 10 Les modalités de fonctionnement des structures infradistrictales

À la base de chaque pyramide se trouvent, en principe, des *Unit committees* (figure 14). Les UC sont composés d'une assemblée, élue ou nommée pour une période de quatre ans, de 15 représentants au plus, dont dix sont élus au cours d'une réunion (nommée « commission électorale ») rassemblant tous les résidents du territoire de l'UC (dans les faits, des groupes de résidents [500-1 000 en zone rurale, 1 500 en zone urbaine]), et cinq autres personnes (au maximum) nommées par le DCE. Ces UC ne disposent pas de la personnalité juridique. Leurs fonctions sont décrites par le *LI 1589* (5^e section) auxquelles peuvent être ajoutées des fonctions déléguées par les instances placées au-dessus d'eux dans la pyramide institutionnelle (*les Town, Sub-metropolitan, Zonal, Area Councils*). Les 15 fonctions assignées par la loi concernent principalement le recensement des contribuables et l'assistance à la collecte des impôts et taxes sur le territoire de l'UC, la lutte contre les nuisances, l'organisation du travail communautaire, la collecte des ordures, la tenue des registres d'état civil, l'éducation civique des populations et, d'une façon générale, le contrôle des activités des personnels de la MMDA sur le territoire de l'UC.

Les UC sont responsables de leurs actes devant l'assemblée du district « à travers » l'*Urban*, le *Town* ou le *Zonal council*.

Le second étage de la pyramide institutionnelle est donc celui des *Urban, Zonal* et *Town councils*, créés par décret émanant du MLGRDE. Selon le contexte local sont créés des *Urban Councils*, des *Zonal Councils*, des *Town Councils* ou des *Sub-metropolitan District Councils* (13 SMDC en 1996). Leurs assemblées (élues pour quatre ans dans des conditions similaires à celles des UC) sont composées de 25 à 30 conseillers dans les *Urban councils* et de 15 à 20 conseillers dans les *Town* et *Zonal Councils*. Elles comprennent pour un tiers au maximum des représentants élus à l'assemblée de la métropole sur le territoire du SMDC, pour la moitié au maximum des représentants des UC situés sur le territoire et pour le reste, des personnes nommées par le DCE parmi les résidents de la zone et après consultation de la DA et des autorités traditionnelles.

...

•••

Les **SMDC** ont été créés en raison de la complexité et de la taille des agglomérations concernées. Depuis 2007, l'Assemblée métropolitaine d'Accra comporte 11 SMDC, au lieu de six auparavant, et celle de Kumasi en comporte dix depuis 2003 (contre quatre auparavant).

Dans les villes de moindre importance démographique (population agglomérée le plus souvent dans plusieurs centres et supérieure à 15 000 habitants mais sans la complexité des zones métropolitaines), des **Urban Councils** (34 en 1996 hors Accra) peuvent être créés dans les mêmes conditions.

Dans les *Municipal Assemblies* comportant une seule agglomération et où peuvent être identifiés un intérêt local, des voies de communication, des éléments de cadastre, des limites districales et une population de plus de 3 000 habitants, sont créés des **Town/Area Councils** censés être des structures de mobilisation démocratique. Les *Town councils* existent également dans les *Metropolitan Assemblies* mais ils rassemblent une population plus nombreuse (parfois plus de 50 000 habitants).

Aucune de ces structures infradistrictales ne dispose de la personnalité juridique ; il s'agit de simples subdivisions administratives. Leur personnel est appointé par l'assemblée districale. Elles sont structurées en sous-comités dont notamment un sous-comité des services et du développement et un sous-comité des finances et de l'administration. La liste de leurs fonctions est établie par la loi (LI 1589, articles 34 et 35). Elles sont en principe chargées de la prévision des recettes fiscales aux taux fixés par la DA et/ou aux taux spécifiques à la zone (le cas échéant), de la collecte des impôts, de la préparation des budgets de fonctionnement et d'investissement qui seront approuvés par l'assemblée ainsi que de toute autre tâche que la DA voudra bien leur déléguer. Elles ne disposent pas du droit de lever l'impôt. Elles peuvent disposer d'un compte bancaire propre alimenté par des impôts spécifiques à la zone approuvés par la DA et finançant des projets sur leur territoire, par une fraction (50 %) des impôts du district collectés sur leur territoire et par des sommes allouées par la DA à partir notamment des dotations et subventions reçues de l'État. Elles font rapport tous les trimestres de leurs activités et de leurs comptes à la DA.

Évolution du découpage institutionnel depuis 1993

Le nombre de districts était de 110 en 1993. Il est passé à 139 en 2004. Il existait donc au début des années 2000, 139 « municipalités » (MMDA) au Ghana, classées en fonction de leur population : quatre *Metropolitan District Assemblies* dont la population est supérieure à 250 000 habitants (Accra, Kumasi, Shama Ahanta East et Tamale) ; onze *Municipal District Assemblies* (> 95 000 habitants) et 124 *District Assemblies* (> 75 000 habitants).

Cette répartition a été à nouveau modifiée en 2007/2008, par la transformation de deux *Municipal Assemblies* en métropoles (Cape Coast et Tema) ainsi que de 31 nouveaux districts. Il s'est agi de créations – c'est le cas par exemple des quatre *Municipal Assemblies* créées dans la région du grand Accra (Adenta MA, Ashaiman MA, Ga South MA et Ledzokuku-Krowor) – ou de scissions. Ainsi, 26 nouvelles *District Assemblies* sont créées par scission de DA existantes. Au total en 2008, le Ghana comprenait 170 districts (six *Metropolitan Assemblies*, 40 *Municipal Assemblies* et 124 DA). Cette multiplication de nouveaux districts en 2008 s'explique par une conjonction de facteurs dont l'importance varie d'un cas à un autre : *i*) une demande pour davantage d'auto-administration de la part d'un groupe ethnique qui se sent minoritaire au sein d'un district ; *ii*) un cadeau du président à ce groupe qui aura sa part du DACF ; et *iii*) une amélioration de la qualité des services locaux

Les organes des districts

Les DA sont majoritairement composées de représentants élus (70 %), le président de la République nommant les 30 % restants après consultation des chefs traditionnels et d'autres groupes d'intérêt locaux. Les membres du Parlement élus dans le district siègent également au sein de la DA mais sans droit de vote. Les élections à la DA ont lieu tous les quatre ans. Le président (*Presiding Member*) de chaque district est élu pour deux ans (renouvelables) par la DA parmi ses membres. Hormis la présidence de l'assemblée districale, ses fonctions (définies par l'article 244 de la Constitution et l'article 17 du *LG Act*) sont de fait honorifiques et de représentation.

Au sein de chaque district, les fonctions exécutives et administratives sont exercées par un comité exécutif (*Executive Committee*) dont les membres (moins du tiers du total des membres de l'assemblée) sont élus par les membres de la DA (à l'exception de son président, élu) (articles 24 et 25 du *LG Act*).

Les fonctions exécutives sont assumées non pas par le *Presiding Member* mais par le DCE. Le terme générique de DCE désigne le chef exécutif des districts, des municipalités ou des métropoles. Il est nommé pour quatre ans par le président de la République avec approbation des deux tiers des droits de vote représentés au sein de la DA. Il représente le pouvoir central dans le district (articles 243 et 244 de la Constitution et article 20 du *LG Act*). À ce titre, il est le chef de l'administration générale dans le district. Il est assisté dans cette tâche par le *District Co-ordinating Director* et ses deux adjoints (finances et budget et administration générale).

Outre cette fonction de chef de l'administration générale, le DCE préside de droit (article 243 du chapitre 20 de la Constitution) le comité exécutif d'où il tire un pouvoir considérable. Des sous-commissions thématiques sont créées (planification, services sociaux, travaux, justice et sécurité, finances et administration générale...). Le comité

exécutif coordonne les travaux des sous-commissions, assure l'exécution des décisions de la DA, supervise le fonctionnement des services du district (avec le DCE) et assure l'exécution des plans de développement des sous-structures districales (UC, Area, Towns et *Sub-metropolitan Districts*).

Les services du district doivent se structurer en 12 départements dont la loi fixe la liste (administration générale, finances, éducation-jeunesse et sports, santé, agriculture, cadastre, services sociaux, ressources naturelles, forêts-chasse, travaux, industrie et commerce, prévention des risques). Ces services correspondent aux départements qui structuraient les services de l'État central antérieurement à la décentralisation. *De facto*, ils continuent de relever surtout des services du RCC. Ils fonctionnent comme des départements déconcentrés au sein des districts.

Les fonctions des districts

Outre les blocs de compétences transférés par les lois de décentralisation, les districts se voient assigner des fonctions limitativement énumérées par la loi. Les districts sont responsables :

- du développement et de sa planification sur leur territoire ;
- du développement des infrastructures ;
- de la fourniture des biens et services collectifs de proximité ;
- de l'amélioration de l'environnement ;
- de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'infrastructures publiques réalisés dans le district ;
- de la réalisation pour le compte de l'État de certaines fonctions (réglementation des enchères publiques ou des licences d'alcool).

La préparation des plans de développement locaux (et des budgets afférents) est réalisée en collaboration avec les « régions » (RCC). Ces plans sont ensuite soumis à l'approbation de la NDPC, les budgets étant eux présentés au ministère des Finances (articles 10 et 46 du *LG Act* et articles 479 et 480 du *National Development Planning System* [1994]). Les plans des districts synthétisent et coordonnent ceux des structures infradistrictales. Dans sa tâche de planification, le district est assisté d'une structure qui rassemble pour ce faire tous les services de l'État central au niveau du district.

La chefferie au Ghana est en partie une construction du système colonial anglo-saxon. En partie seulement, car l'introduction du système hiérarchisé de chef (*Headchief*, *Divisional Chief*, etc.) lors de la création des *Natives States Authorities* s'est largement appuyée sur les structures politiques précoloniales (Lentz, 2000). Après l'indépendance et en dépit de la volonté des divers gouvernements d'amoinrir leur rôle, notamment politique, les chefferies se sont maintenues en s'adaptant. Loin d'être supprimées, elles ont été dotées d'institutions représentatives. Ainsi, l'Assemblée nationale des chefs (*National House of Chiefs*) qui réunit les délégués de toutes les assemblées régionales des chefs (*Regional Houses of Chiefs*) date de la fin des années 1960, de même que le titre de chef suprême (*Paramount Chief*) (Jacquemot, 2007).

Les chefs ne disposent plus en revanche de l'étendue des pouvoirs dont ils jouissaient sous le régime colonial, en raison notamment de l'arrivée de structures concurrentes (les districts et autres institutions publiques). Leur influence n'en demeure pas moins non négligeable au niveau local et ce, particulièrement dans les zones rurales. Ils sont actifs dans les institutions publiques : les chefs qui étaient nommés sous le régime colonial se sont vus attribuer dès la création des conseils locaux une part fixe des sièges des assemblées et restent aujourd'hui, même s'ils sont inéligibles, présents dans les RCC et dans les DA, notamment au travers de leur participation à la nomination d'un tiers des membres de l'assemblée.

Mais c'est moins de leur présence dans ces institutions que de leur rôle social et économique que les chefs tirent leur prestige. Ils ont un pouvoir judiciaire relativement important, notamment en matière civile (héritage, droit de la famille) et foncière et ce, en dépit de l'existence de tribunaux. Les populations les sollicitent par exemple pour régler les conflits portant sur le sol et les relations interpersonnelles (intrafamiliales et entre voisins notamment). Ils ont également auprès de leurs communautés des obligations de redistribution et disposent pour cela de ressources principalement issues de la terre (*Stools and Skin Lands*) et des ressources naturelles (mines), sources potentielles de conflit avec les autorités locales (RocheGude et Plançon, 2009).

La force du système de la chefferie aujourd'hui réside paradoxalement dans le mélange du maintien de la tradition (culturelle notamment) que symbolise ce système avec le rôle d'élite éduquée et consciente des questions de développement que nombre de chefs assument parfaitement. Lentz (2000) explique comment la première génération de chefs (traditionnels) choisis par les colonisateurs parmi les personnalités traditionnelles influentes a été remplacée dans les années 1950 par une seconde génération de chefs éduqués dans des écoles accueillant les fils de chefs et, dès lors, familiarisée avec le fonctionnement des instances coloniales. Dans le même ordre d'idée, Jacquemot (2007) explique comment les chefs actuels se sont adaptés aux évolutions de la société moderne, sont éduqués, suivent les projets de développement et, en fonction de leurs compétences, mobilisent leur réseau y compris au niveau international, ainsi que les ressources pour ces mêmes projets, dans le meilleur des cas en concertation avec les autorités districales. Il est probable que le rôle influent que continuent de jouer les chefs n'est cependant que la contrepartie de la faiblesse actuelle des autorités locales, aussi bien en matière financière qu'humaine.

4.2.5. Problèmes observés et questions relatives au cadre institutionnel

Quatre grands problèmes ont trait au cadre institutionnel. Les deux premiers portent sur la gestion des MMDA et les deux derniers sur leur nombre, leurs structures et leurs relations avec d'autres entités.

- (1) Place et pouvoir du DCE et, d'une façon plus générale, des membres nommés des DA dans une collectivité décentralisée, donc en principe dotée d'une légitimité démocratique directe.

Dans les textes, le président de la République propose la nomination d'un DCE mais cette proposition doit être ratifiée par deux tiers des membres du conseil. Si la personne choisie obtient moins de 50 % des votes au premier tour, sa candidature est usuellement retirée. De fait, plusieurs cas de ce type nous ont été rapportés. Mais, de fait également, tous les DCE sont remplaçables et possiblement remplacés après une élection présidentielle. La volonté présidentielle semble décisive, en contradiction apparente avec des textes qui donnent sur le papier un pouvoir substantiel aux DA. Ainsi, après la dernière élection présidentielle de décembre 2008, le nouveau président, assermenté en janvier 2009, a remplacé en avril-juin 2009 les DCE ainsi que les membres nommés des conseils des MMDA. L'ancien président Kufuor, qui a été en fonction de 2004 à 2008 et qui a été remplacé par Mill en 2009, avait proposé dans sa campagne d'élire les DCE. Il a indiqué ne pas regretter de ne pas l'avoir fait...

- (2) Efficacité d'un réseau serré et pyramidal d'institutions emboîtées (à la manière des matriochka russes) dans les districts, censées faire remonter par strates successives l'expression démocratique.

Le deuxième problème est en lien direct avec le précédent. Comme l'exécutif districale ne dispose pas de légitimité démocratique directe, il est apparu nécessaire au législateur ghanéen de quadriller les districts. Mais ce système ne fonctionne pas, en large partie parce que tout repose sur le volontariat et le bénévolat. Qui plus est, le nombre de participants prévu par la loi dans les assemblées de ces sous-structures est très (trop) élevé. Une proposition, présentement à l'étude, consisterait à faire passer de 15 à cinq le nombre de membres élus des UC, plus éventuellement deux membres nommés. Plus généralement encore, on comprend mal comment faire fonctionner ces institutions infradistrictales, c'est-à-dire leur déléguer des fonctions si, symétriquement, elles ne sont pas investies du pouvoir (et de la responsabilité) d'assumer les conséquences financières de leurs décisions, c'est-à-dire d'être formellement fiscalement responsables ? Or, c'est le cas actuellement, puisque les DA ne peuvent déléguer aux structures infradistrictales le pouvoir de légiférer, de lever l'impôt ou d'emprunter.

(3) Découpage des districts et des circonscriptions.

Il y a 230 membres élus du parlement national (MP), donc 1,23 MP par district. Par ailleurs, une circonscription électorale est, par construction, comprise dans un seul district qui peut en compter plusieurs. Ces découpages posent la question des interactions entre députés (MP) détenteurs d'une petite allocation pour le développement (section 5.6.2) et les MMDA. Une possibilité de réforme consisterait à redécouper conjointement les districts et les circonscriptions de sorte que l'on converge (à long terme) vers une carte des districts et des circonscriptions identique. Cela obligerait à trouver une solution particulière pour la métropole d'Accra, comme c'est toujours le cas pour les villes-capitales.

(4) Création de nouvelles collectivités locales.

Si cette création est strictement encadrée par la loi (*Executive Instrument* ([EI] et LI), il semble aussi que le redécoupage de collectivités déjà créées soit relativement facile à réaliser (par exemple le découpage d'une ville de plus de 75 000 habitants en plusieurs municipalités). Si ce point devait être confirmé, cela ajouterait une fragilité supplémentaire à un dispositif de maillage territorial déjà assez perméable à l'intervention présidentielle. Beaucoup de nos interlocuteurs se sont exprimés, souvent de façon assez négative, sur la récente multiplication du nombre de districts, avec toutes les conséquences notamment financières. Cette multiplication a parfois été qualifiée d'opportuniste et sans rapport avec les besoins d'une fourniture efficace et efficiente des services collectifs de proximité ni avec les exigences de la déconcentration des services de l'État.

4.3. Le budget décentralisé

4.3.1. Le cadre législatif et réglementaire

La Constitution du Ghana fournit un socle correct, sinon complet, à la construction budgétaire et financière des collectivités locales. Elle stipule notamment que « *chaque collectivité locale doit pouvoir disposer d'une base financière solide et compter sur des ressources adéquates et stables* » (article 240[2c]). Le DACF est l'organisme pourvoyeur de ces ressources (article 242[1]). La même Constitution fait obligation au Parlement de constituer annuellement une provision pour allouer 5 % des recettes totales de l'État au DACF.

Mais c'est le LG Act 462 de 1993 qui constitue le texte central en la matière. Il fixe le cadre budgétaire et financier des districts, dont la description des dix sources de ressources internes (*Internally Generated Funds – IGF*), qui sont l'équivalent des « ressources propres », le cadre réglementaire du budget, les taux d'imposition et les

redevances (*fees*) (y compris la possibilité pour le gouvernement de fixer des directives [*guidelines*] en la matière [article 100]) ainsi que le cadre réglementaire de l'endettement local, du contrôle financier et du DACF.

S'y ajoutent :

- (1) le *District Assemblies' Commun Fund Act* (455) de 1993, qui précise les conditions de répartition et de distribution du DACF aux districts (selon une formule approuvée par le Parlement [article 2]) en contrepartie de la fourniture par la collectivité des données requises par les services de l'administration du DACF ;
- (2) le *National Development Planning System Act* (480) de 1994, qui fournit pour sa part les bases légales de l'encadrement, notamment budgétaire et financier, des opérations de planification des districts et des RCC (à travers des *guidelines*).

Affirmer que les collectivités décentralisées ont disposé dès le milieu des années 1990 du cadre adéquat en matière budgétaire et financière et que ces textes ont produit immédiatement tous leurs effets serait cependant excessif. Conscient de ces lacunes, le gouvernement ghanéen s'est emparé de la question à partir de 2000 et surtout de 2003, produisant un assez grand nombre de textes et d'innovations favorables à une décentralisation financière plus effective.

Ainsi, si la Constitution de 1992 (article 187[5], section 23[1] de l'Act 584) confiait au Contrôleur général le soin de contrôler la tenue régulière des écritures et des comptes des MMDA, l'utilisation des fonds, la protection des actifs et la bonne tenue des opérations financières, il faut attendre le *Ghana Audit Service Act* (584) de 2000 pour que les conditions du contrôle des comptes des MMDA soient précisées.

Le *Public Procurement Act* (663) de 2003, qui définit les conditions des procédures de passation des marchés applicables aux MMDA – au titre desquelles celles-ci ont toute latitude pour les affaires inférieures à 2 millions de cedis en travaux et à 1 million en achat de biens et services mais doivent en référer à l'État pour des opérations d'un montant supérieur.

Un *Internal Audit Act* (658) de 2003 définit les règles et les procédures applicables aux audits internes menés dans les MMDA.

Le *Financial Administration Act* (FAR) (654) de 2003 et les *Financial Administration Regulations* (1802) ainsi que le *Financial Memoranda for District Assemblies* de 2004 constituent les textes centraux de l'édifice budgétaire et financier des MMDA. Ils font du ministre des Finances et de la planification économique (MoFEP) l'autorité en charge de la présentation de la politique budgétaire devant le Parlement (article

654, section 2[a]). Les services du Contrôleur général sont l'agence de décaissement. Le texte définit en outre les modalités de préparation et de présentation des budgets des MDA et des MMDA. Les articles 186 et 1802 imposent que les comptes soient tenus en termes de comptabilité d'exercice (*accruals*) et non en termes d'encaissement-décaissement. Les services du Contrôleur général et de la comptabilité publique sont là à cet effet.

Le FAR précise également les responsabilités des personnels impliqués dans la gestion financière des MMDA et les obligations qui en découlent, notamment en termes d'information. Il décrit par ailleurs les aménagements nécessaires pour assurer la cohérence entre la comptabilité annuelle et la comptabilité pluriannuelle liée au financement et à l'exécution d'opérations pluriannuelles entreprises dans le cadre de la planification. Il précise en outre les responsabilités respectives des responsables des finances des MMDA et des services de l'État afin notamment de s'assurer que les autorités décentralisées respectent les procédures, informations et contrôles imposés par le Receveur général. Enfin, le FAR décrit les cadres comptables et les classifications imposés par la procédure de contrôle des finances locales. Il entend être le texte de référence en la matière. Les informations recueillies sur le terrain laissent cependant penser que la plupart des MMDA n'y satisfont pas, sans que des sanctions en découlent en pratique.

Un texte de 2005 (*Internal Revenue, Registration of Business Act* [684]) complète la liste, déjà dressée par LG Act de 1993, des recettes encaissées par l'État et dont le produit est censé être partagé avec les MMDA.

Enfin, la production législative et réglementaire des dernières années a été consacrée en large part à la question des « budgets composites » (*composite budgeting*), une innovation destinée à réunir dans un document unique les budgets des MMDA et des services de l'État localisés sur le même territoire. La réforme, prévue pour être mise en œuvre dès 2008, tarde à entrer dans une phase décisive. Si quelques collectivités l'ont adoptée, c'est loin d'être le cas général.

4.3.2. Budgets et comptes des MMDA

Les DA votent leur budget. Elles disposent donc d'une certaine autonomie dépensière au sens où, même si une bonne part de leurs dépenses sont contraintes par des décisions du pouvoir central, elles conservent cependant un pouvoir résiduel de répartition des dépenses financées sur ressources propres, sur lesquelles elles peuvent par ailleurs arbitrer (section 4.5.1).

Les districts sont responsables de la préparation et de l'approbation de « leur » budget annuel (*LG Act*, article 11). Ce budget comprend non seulement les dépenses et recettes du district *stricto sensu* en tant que collectivité décentralisée, c'est-à-dire de tous les départements et organisations placés sous son contrôle, mais également les dépenses et recettes du *District Co-ordinating Directorate* comprenant notamment les recettes et dépenses des programmes annuels d'investissement des départements et organisations placés sous l'autorité du DA (*LG Act*, article 92). L'ensemble du budget du district *lato sensu* est élaboré par les organes du district, notamment le *Budget Committee* ; il tient compte des guidelines émises par le ministère des Finances et par l'administration du DACF. Il est présenté au RCC avant la fin de l'exercice budgétaire (donc avant la fin de l'année civile). Le RCC consolide et coordonne les budgets des districts (*lato sensu*) de son territoire régional et soumet le budget total au ministère des Finances, avec copie au ministre des Collectivités locales et à la NPDP.

L'autonomie budgétaire locale, garantie par l'article 11 du *LG Act* de 1993, est ainsi dans les faits et dans les textes fortement contrainte, d'une part, par la consolidation régionale et, d'autre part, par l'aval *ex ante* du ministère des Finances.

La construction du budget est soumise aux règles de présentation et de procédure suivantes (MoFEP, 2004) :

(i) le bilan au 31/12 (*Financial Statement*) doit faire apparaître en solde la variation du surplus financier sur l'exercice avec, en recettes, les recettes « propres » et les transferts reçus et, en dépenses, les dépenses de fonctionnement (*Recurrent Expenditures*) et les dépenses en capital. Il doit être relié aux budgets votés antérieurement ;

(ii) la DA doit approuver le budget initial avant le début de l'année financière (le 1^{er} janvier). Ce budget doit comporter obligatoirement les rubriques suivantes :

- les recettes de l'exercice,
- les dépenses de l'exercice,
- les prévisions de recettes pour l'exercice à venir,
- les prévisions de dépenses pour l'exercice à venir,
- les recettes et dépenses afférentes aux emprunts ;

(iii) des budgets modificatifs peuvent être votés en cours d'exercice mais soumis à des contraintes imposées par l'administration des finances pour les dépenses et les recettes courantes et par l'administration du DACF pour les dépenses d'investissement ;

(iv) le budget doit être présenté selon la nomenclature du tableau 31.

Tableau 31 *Structure du budget (prévisions de recettes et de dépenses)*

Dépenses	Recettes
De fonctionnement	De fonctionnement
<ol style="list-style-type: none"> 1. Impôts (<i>rates</i>). 2. Revenus fonciers (<i>stool lands et royalties</i>). 3. Redevances et amendes. 4. Licences. 5. Loyers perçus sur les propriétés du district. 6. Transferts et dotations (DACF, impôts transférés, salaires, aides extérieures). 7. Revenus de la location d'actifs et revenus du capital (location d'équipements, revenus du capital). 8. Divers. 	<p>Frais de personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salaires sur postes permanents • Personnels du district • Cotisations sociales • Primes • Autres revenus salariaux <p>Administration</p> <ul style="list-style-type: none"> • Services • Nettoyement • Consommables • Impression et publication • Loyers • Frais de transport • Maintenance • Charges financières • Autres dépenses <p>Activité des services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation • Consultations • Matières premières et consommables • Impression et publication • Loyers • Frais de transport • Maintenance • Charges financières • Autres dépenses <p>Investissement et dépenses en capital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construction • Réhabilitation • Achats de biens d'équipement

Source : auteurs d'après le LG Act.

Le suivi de l'exécution budgétaire repose sur la comparaison mensuelle des dépenses et recettes prévues au budget avec les dépenses et recettes réalisées. On notera qu'au Ghana, la règle de l'unité de caisse n'existe pas. Chaque district est autorisé à ouvrir des comptes bancaires pour y loger ses recettes (un compte au minimum pour les recettes propres et un pour les transferts reçus de l'État, un compte destiné à recevoir exclusivement les recettes de DACF, etc.). Dans les faits, les collectivités

disposent d'un grand nombre de comptes bancaires séparés. Leur quantité dépend en partie des exigences des partenaires donateurs qui, souvent, trouvent plus simple l'ouverture d'un compte spécifique par projet.

Une balance mensuelle est établie, qui vérifie la cohérence et consolide les balances extraites des livres de comptes. Les éléments qui en résultent sont comparés aux éléments correspondants dans les budgets. Les écarts constatés doivent être justifiés par les chefs des services concernés et peuvent donner lieu (sous des conditions assez strictes) à des décisions budgétaires modificatives votées par la DA et transmises au RCC et aux ministères concernés.

Le contrôle des dépenses s'exerce par une chaîne administrative comportant six étapes, qui commence par le visa du DCE, avant de passer au directeur coordinateur, au directeur des Finances du district, au directeur du Budget du district, puis à l'auditeur interne et aux chefs de Département.

Les comptes de la collectivité sont tenus au moyen d'un livre de caisse (qui doit être équilibré à la fin de chaque mois) et d'un grand livre qui comporte quatre parties (une section recettes, une section dépenses, une section recettes et dépenses et solde, et une section de comptes « au-dessous de la ligne » pour les autres opérations). L'ensemble de ces documents, les nomenclatures et les conventions comptables sont définis par le *Financial Memoranda for District Assemblies* de 2004.

Des documents (*Revenue and Expenditure Statement for the Financial Year*, bilan au 31 décembre [*Balance Sheet*]) sont produits annuellement, publiés et envoyés aux services du Contrôleur général avant le 31 mars de l'année suivant la fin de l'exercice, ainsi qu'au ministère des Collectivités locales.

Le Contrôleur général national est chargé de vérifier les états financiers des MMDA et de faire rapport au Parlement. Il s'assure notamment que les fonds du DACF sont effectivement utilisés non pour des dépenses « récurrentes » mais, comme la loi en fait obligation, pour des investissements.

4.3.3. Emprunts et dette des MMDA

Les MMDA disposent de comptes auprès d'institutions bancaires privées qui peuvent produire des intérêts. En 2006, les dépôts bancaires en fin d'exercice s'élevaient à 12,1 millions de cedis, contre 4,3 millions en 2007. Au total, les actifs nets des MMDA sont de 13,3 millions de cedis en 2006 et de 5,7 millions en 2007. L'examen des données indique pour les deux années que les MMDA ont encouru des déficits (dépenses > revenus), de 4,1 millions à l'échelle nationale en 2007, soit un dépassement de 1,7 % des dépenses par rapport aux revenus. Mais ce chiffre national cache d'importantes

différences entre régions. Ainsi, les dépenses dans la région Upper West sont supérieures aux revenus de 68 % alors que, dans la région d'Accra, l'excédent de trésorerie est de 13 %^[55].

Par ailleurs, les MMDA ne peuvent disposer librement de leurs actifs physiques, et notamment les céder sans l'autorisation préalable du ministre des Collectivités locales.

La section 88 du LG Act de 1993 stipule que les MMDA peuvent emprunter ou obtenir des avances (*overdrafts*) sous réserve de l'autorisation du ministre des Collectivités locales, en concertation avec le ministre des Finances. Cette autorisation n'est pas nécessaire si le montant de prêt n'excède pas 20 000 cedis, un plafond qui n'a pas été révisé depuis 1993 et qui se révèle aujourd'hui dérisoire au regard des besoins de financement des MMDA. Un livre de la dette est tenu, qui fait apparaître les encours en fin d'année. De fait, la consultation des comptes de quelques MMDA révèle que celles-ci empruntent surtout pour assurer leur trésorerie en attendant les versements du DACF, qui sont tardifs et irréguliers.

Des initiatives récentes ont été rapportées (Banque mondiale, 2007, p. 61) qui conduiraient à penser que les deux ministères directement intéressés (Finances et Collectivités locales) envisageraient de créer un marché du crédit de long terme pour assister les MMDA dans leur recherche de financement long. Nous n'avons recueilli sur le terrain aucune indication concrète de cette initiative.

4.3.4. Problèmes relatifs à l'autonomie financière, à l'équilibre des budgets et des comptes, aux arriérés et à l'endettement

(1) Les conditions d'équilibre des budgets et des comptes sont en principe bien définies par la loi. En cas de déséquilibre entre recettes et dépenses constatées, elles obligent à prendre des décisions budgétaires modificatives propres à restaurer l'équilibre. Les écarts entre prévisions et réalisations servent d'indicateurs avancés de ces déséquilibres. Des écarts apparaissent de fait visiblement très fréquemment entre recettes et dépenses prévues et constatées, à la suite le plus souvent d'un retard dans la perception des recettes et d'un dérapage des dépenses. À la fin de l'exercice budgétaire, le déficit (ou l'excédent) éventuel est alors reporté sur l'exercice à venir, sans que cette pratique ne soit, semble-t-il, interdite formellement. Les arriérés de paiement des dépenses des MMDA sont apparemment monnaie courante. Ce qui semble corroborer le fait que le Contrôleur général s'assure également de l'inexistence d'arriérés au niveau des pensions, de l'électricité et des

[55] Calculs d'après des données du MLGRDE.

fournisseurs. Eu égard à ces pratiques, certains fournisseurs exigent apparemment quelquefois un prépaiement, ce qui va à l'encontre de la règle fourniture-paiement. Un encadrement plus strict dans ce domaine est sans doute souhaitable comme préalable à un renforcement de la décentralisation.

- (2) L'autonomie locale en matière de dépenses est garantie par la loi (article 11 du *LG Act* de 1993). Mais on a vu qu'elle était dans les faits limitée par la tutelle (*guidelines* et contrôle formel) de l'administration des finances, de l'administration du DACF pour les budgets d'équipement et par la NDPC. Les MMDA se plaignent moins de ces tutelles que de la désynchronisation entre le planning des budgets de fonctionnement, qui doivent être présentés dès les mois de septembre-octobre, avant même que le budget de la nation ne soit adopté et les budgets d'investissement présentés à la NDPC. Cela les contraint quasi institutionnellement à déposer un budget supplémentaire (essentiellement orienté vers les programmes d'investissement) en cours d'année (avril-mai) qui tient compte des réalités budgétaires de l'année financière telles qu'elles résultent du budget national et des décisions de la NDPC. Une telle disjonction dans la programmation financière rend quasi impossible l'intégration de la notion de « charges récurrentes » dans la programmation budgétaire. On voit mal dans les conditions actuelles comment introduire des dispositifs de prospective financière destinés à faire prendre conscience aux MMDA les conséquences financières de leurs décisions dans le long terme. La sensibilisation à une telle approche, sans doute nécessaire au développement d'un dialogue avec les bailleurs, ne peut s'envisager de façon réaliste qu'avec un nombre restreint de MMDA (et, au premier chef probablement, les MMDA de la région-capitale).
- (3) L'autonomie dont disposent les MMDA en matière d'utilisation des « ressources internes » (IGF) est plus large. Elles peuvent en user à leur guise sans autre contrôle qu'une vérification de régularité *ex post* (et, exceptionnellement, des contrôles d'opportunité si les dépenses réalisées dépassent significativement les dépenses budgétées). Les dépenses effectuées sur les ressources provenant de transferts du gouvernement sont davantage contraintes, les virements de poste à poste devant être approuvés préalablement par l'État.
- (4) Enfin, les décisions discrétionnaires de l'État sur les ressources de transfert ne sont pas rares (lorsque par exemple l'État décide de substituer des dépenses de son choix à des transferts monétaires initialement prévus et approuvés dans le cadre du DACF)^[56].

[56] Ainsi l'examen de la politique de décentralisation (*Government of Ghana and Development Partners*, 2007, p. 49) évoque des cas où le gouvernement central impose la construction d'un réservoir dans une collectivité qui ne souffre d'aucun déficit en la matière, l'achat de postes de télévision pour l'enseignement à distance ou l'acquisition de véhicules pour des officiels.

4.4. Le transfert des tâches

4.4.1. Les tâches transférées

Le *LG Act* de 1993 est relativement discret sur les modalités d'exercice des compétences assignées aux MMDA. Selon l'article 245 de la Constitution, « *le Parlement doit, par voie législative, prescrire les fonctions des DA incluant a) le contenu et les modalités d'exécution des plans, programmes et stratégies de mobilisation des ressources au service du développement global du district ; et b) des modalités de perception des taxes, impôts, droits et redevances d'utilisation* ». Le *LG Act* dresse la liste des fonctions dont certaines impliquent la fourniture de services de base, mais aucune loi ne prévoit une dévolution explicite des compétences de l'État vers les MMDA, même si la Constitution considère ce transfert de compétences comme une étape nécessaire à la décentralisation. De nombreux textes font référence aux « départements décentralisés » (*sic*) des MMDA sans décrire précisément les compétences mais plutôt « *la répartition entre sous-entités administratives de moyens matériels, financiers ou humains* ».

Cette lacune législative explique sans doute les chevauchements de compétences très souvent mentionnés (et déplorés) entre les services déconcentrés de l'État (MDA) et les « départements décentralisés » des MMDA mentionnés au *LG Act* (encadré 12). Des compétences identiques peuvent être attribuées à ces deux types de services. C'est le cas notamment en matière d'éducation et de santé (Ferrazzi, 2006 ; Banque mondiale, 2007, p. 15).

Encadré

12

Chevauchement de compétences entre les MMDA et les services de l'État : le cas des services de santé ou d'éducation

Le décret instituant le district d'Accra (*LI 1615* de 1995) lui assigne en premier lieu la responsabilité de « *promouvoir et garantir la santé publique et, pour ce faire, le ministre de la Santé publique doit affecter au district des officiers de santé, des inspecteurs de santé et d'autres personnels* ». Dans le même temps, les décrets instituant le service de santé publique (GHS) et le régime des hôpitaux (*Ghana Health Service and Teaching Hospitals Act* de 1996 [525]) assignent au GHS de « *garantir l'accès au système de santé au niveau des communautés, sous-districts, districts et régions par la fourniture directe des services, par la contractualisation avec d'autres opérateurs de santé* » et de « *planifier et administrer dans leur globalité les services de santé* ». Ces derniers textes établissent une hiérarchie verticale dans la fourniture du service de santé, en totale ignorance des responsabilités décentralisées aux MMDA par décret.

...

•••

En matière d'éducation, les MMDA reçoivent comme compétence « *de construire, équiper, et entretenir les écoles primaires, secondaires et écoles spéciales après avis du ministre de l'Éducation et consultation du ministre chargé des collectivités locales ; d'informer le ministre de l'Éducation sur toutes questions relatives notamment au recensement, à l'affectation, à la discipline des enseignants, ainsi que l'ouverture ou la fermeture des écoles primaires et moyennes, ou de la rémunération des enseignants* ». Mais, dans le même temps, le décret relatif aux compétences de l'Education Service stipule (GES Act 506 de 1995) que celui-ci doit fournir et superviser l'éducation de base, l'enseignement secondaire, l'enseignement technique et les écoles spéciales et enregistrer les enseignants. De nouveau, on note des chevauchements considérables entre ces fonctions dévolues simultanément aux MMDA et au ministère de l'Éducation, chevauchements évoqués lors d'entretiens des membres de la direction de l'enseignement secondaire au ministère de l'Éducation et rapportés par la Banque mondiale (2007).

Le *LG Act* prévoit qu'un décret spécifique attribue à chaque MMDA un territoire et des compétences. De fait, ces compétences sont pratiquement toujours les mêmes (regroupées en 88 fonctions différentes) (tableau 32). On notera que, dans le cas du district métropolitain d'Accra, des tâches de maintien de l'ordre et de la sécurité sur le territoire couvert s'ajoutent aux fonctions énumérées au tableau 32. En revanche, les tâches assignées aux DA et aux *Municipal Assemblies* sont strictement identiques.

Tableau 32 *Fonctions attribuées aux MMDA*

Santé/hygiène

- *Affectation et mise à disposition de la Municipal Assembly de personnels de santé/hygiène (par le ministère de la Santé).*
- Cliniques, dispensaires et postes de premier secours (construction, entretien, fonctionnement).
- Détection et traitement des problèmes de santé et d'hygiène (liés notamment à l'alimentation, aux activités économiques, à l'éradication des insectes...).
- Édiction et surveillance des règles d'hygiène (activités économiques, denrées alimentaires, produits industriels...).
- Construction et entretien d'équipements de santé/hygiène publique (lavoirs, urinoirs...).
- Construction et entretien des abattoirs.
- **Collecte des ordures ménagères.**
- Fermeture des puits et des mares.

Santé/hygiène	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation et contrôle du débroussaillage des propriétés privées. • Contrôle des animaux domestiques. • Réglementation, contrôle et surveillance des salles de réunion, restaurants, hôtels. • Contrôle de l'interdiction de la fabrication et de la distribution de boissons fermentées dangereuses pour la santé.
Cimetières, crematoriums	<ul style="list-style-type: none"> • Construction et entretien
Voirie, éclairage public	<ul style="list-style-type: none"> • Construction, entretien, déblaiement et nettoyage de la voirie hors voies principales. • Mêmes compétences pour la voirie principale <i>en tant qu'agents du gouvernement</i>. • Éclairage public (en liaison avec la compagnie d'électricité du Ghana). • Plantations d'arbres en bordure de voirie.
Urbanisme et construction	<ul style="list-style-type: none"> • Édiction des règles de construction, de démolition, de mise en sécurité et d'entretien extérieur des immeubles, contrôle de leur application, destruction des immeubles dangereux, entretien courant et maintenance des édifices des MMDA <i>et (en tant qu'agents du gouvernement central) des édifices publics</i>. • Plans et règles d'urbanisme. • Réglementation et contrôle des carrières et autres excavations. • Réglementation et contrôle des emplacements publicitaires.
Marché	<ul style="list-style-type: none"> • Construction et entretien des places de marchés et des parcs de stationnement pour véhicules lourds, édiction et contrôle des emplacements commerciaux, édiction et perception des droits de place et de marché.
Éducation	<ul style="list-style-type: none"> • Construction, équipement et entretien des écoles maternelles, des écoles primaires, des écoles secondaires de 1^{er} cycle (<i>Junior Secondary Schools</i>) et des écoles spéciales selon le plan de couverture scolaire de la population métropolitaine. • Nomination et affectation des enseignants sur le territoire métropolitain, contrôle de la discipline des enseignants (<i>en accord avec le code édicté par le ministère de l'Éducation</i>), nomination et rétribution des enseignants-chefs, délivrance de congés pour études aux enseignants, versement des salaires des enseignants (sur ressources transférées du ministère de l'Éducation), paiement de salaires des <i>school welfare officers</i>. • Contrôle du fonctionnement des établissements d'enseignements primaire et secondaire • Constitution des comités d'éducation • Formation continue des maîtres • Commande et fourniture des manuels scolaires • Distribution de bourses d'enseignement

Activités sportives, culturelles et de loisir	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation et contrôle des activités à caractère culturel ou de loisir (théâtre, cinémas, foires, cirques...), à l'exception des manifestations à caractère caritatif. • Construction et entretien des équipements à caractère culturel, sportif ou de loisir. • Promotion du développement des activités sportives, réalisation d'équipements et d'événements sportifs <i>sous la recommandation et en tant qu'agent des organismes d'État habilités.</i> • Création et maintien de troupes et ensembles musicaux. • Création et entretien de bibliothèques <i>en coopération avec le Ghana Library Board.</i> • Contrôle de la circulation et de l'exposition des antiquités et œuvres d'art.
Développement rural et Communautaire	<ul style="list-style-type: none"> • Actions d'éducation populaire en milieu rural, soutien aux travaux communautaires de développement (réseaux d'eau, construction de routes, d'écoles et de centres communautaires).
Aide à l'enfance	<ul style="list-style-type: none"> • Centres d'accueil et de soins aux orphelins et aux enfants défavorisés.
Secours	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de secours en cas d'inondations, de tremblements de terre ou d'accidents.
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien au développement de l'agriculture, attribution de terres, installation de clôtures autour des propriétés. • Amélioration des techniques agricoles et d'élevage, prévention et traitement des maladies du bétail. • Contrôle de la chasse et de la pêche. • Mesures de préservation des sols et de la qualité de l'eau, soutien à la plantation forestière et création de pépinières (y compris vente commerciale des productions)
Promotion de l'activité économique, du tourisme et des parcs publics	<ul style="list-style-type: none"> • Encouragement, création et exploitation commerciale de très petites entreprises et exploitations agricoles en milieu rural. • Promotion du tourisme <i>en collaboration avec la région et le Tourist Development Board.</i> • Réalisation et entretien de parcs publics.
État civil	<ul style="list-style-type: none"> • Tenue du registre de l'État civil <i>sous la direction et le contrôle des services de l'État.</i>
Soutien aux autorités traditionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien financier pour le maintien des autorités traditionnelles sur le territoire métropolitain.
Cadastre	<ul style="list-style-type: none"> • Création et tenue d'un registre des propriétaires fonciers et des fermages acquittés.

Circulation routière, transports et carburants	<ul style="list-style-type: none"> • Édiction de règles de circulation et d'identification des véhicules en accord avec le <i>Motor Traffic Ordinance</i>. • Établissement et perception des licences de circulation pour taxis, bicyclettes et motos. • Acquisition et entretien de véhicules de transport collectifs terrestres, fluviaux et maritimes. • Réalisation et entretien de parcs de stationnement. • Fourniture de licences pour les stations de distribution de carburants.
Services postaux	<ul style="list-style-type: none"> • Création et entretien d'agences postales <i>en accord avec le Ghana Postal Services Corporation</i>.
Protection contre l'incendie	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation et réalisation des mesures de protection contre l'incendie.
Information	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation de centres d'information (<i>en consultation avec le ministère de l'Information</i>).

*Note : En italiques, les fonctions proches ou assimilables à des fonctions déconcentrées ou déléguées.
En gras, les fonctions propres aux Metropolitan Areas.*

Source : Legislative instrument : Tamale Metropolitan Assembly, Ho Municipal Assembly et Ejisu-Juaben District Assembly.

4.4.2. Problèmes relatifs aux compétences transférées aux MMDA

- (1) Les compétences transférées aux *Municipal Assemblies* et DA sont identiques. Or, il est hautement improbable que le type de compétences visées puisse à ce point être insensible aux caractéristiques des collectivités concernées (superficie, démographie, situation géographique, ressources potentielles...).
- (2) On ne peut manquer en outre d'être frappé par l'importance de la liste des compétences attribuées aux collectivités rapportée à l'exercice effectif de ces compétences tel qu'il a pu nous être décrit. Ainsi les MMDA ne semblent jouer qu'un rôle très marginal dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité, de la santé, de l'éducation et des routes, où interviennent à titre quasi exclusif les agences déconcentrées de l'État et les entreprises du secteur public. Ce constat est général dans tous les rapports récents consacrés à cette question. Or, ces domaines de compétences sont clairement spécifiés dans la loi comme relevant du domaine des MMDA. D'où un sentiment de décalage entre ces textes et la réalité.
- (3) Ce décalage trouve son origine dans deux phénomènes. D'abord, la confusion entretenue dans les textes législatifs eux-mêmes entre les tâches déconcentrées et les tâches déléguées ou dévolues. Une clarification serait ici nécessaire mais elle est en opposition frontale avec la volonté réaffirmée de faire de l'échelon des districts des entités « composites » (c'est-à-dire consolidées) d'action publique

territorialisée. Le législateur ghanéen veut ainsi faire du même territoire à la fois une circonscription d'action publique déconcentrée et l'espace d'une collectivité décentralisée. Cela ne peut qu'entraîner, en second lieu, une confusion des compétences, donc conduire à des surcoûts et/ou à des lacunes dans la fourniture des services collectifs. Les MMDA se voient donc assigner un rôle ambigu : pour partie, elles doivent agir comme agents déconcentrés de l'État, sans disposer pour autant de ressources complémentaires, comme c'est le cas par exemple pour l'entretien des édifices publics ; pour partie, elles doivent agir comme dispensateurs de services complémentaires de ceux offerts par l'État et ce, dans les domaines mêmes de compétences exclusives de l'État (services de santé, d'éducation, d'équipement agricole, d'eau, de promotion du tourisme où une partie des ressources transférées par l'État est utilisée à cette fin) ; et pour partie, elles doivent agir comme dispensateurs de services dans les domaines de compétences dévolues par la loi (développement local, mobilisation et gestion des ressources financières, construction et maintenance des réseaux de communication locaux, construction et urbanisme, aménagement de l'espace).

- (4) Il n'est pas fait mention de consommation ou de niveau de services obligatoires dans les textes relatifs aux compétences qui, par ailleurs, n'établissent pas non plus un clair partage des compétences entre l'État et les MMDA sur ce point (Ferrazzi, 2006).
- (5) Le développement de l'exercice des compétences par les MMDA est sévèrement contraint par le manque de ressources (*infra*).

4.5. La fiscalité locale

La distinction fondamentale entre les différents types de ressources des collectivités locales ghanéennes est celle qui dissocie les ressources « internes » des ressources en provenance de l'extérieur (État, aide internationale). La loi ne donne pas de définition substantielle des « ressources propres » mais définit limitativement les « ressources internes » (IGF). Le périmètre des ressources internes coïncide sans doute assez bien avec celui des « ressources propres » au sens défini par Dafflon et Madiès (2008).

4.5.1. Les ressources financières internes (IGF)

Les IGF des MMDA comprennent les ressources fiscales (la fiscalité sur le bâti [*rates*]), les royalties perçues sur l'exploitation des ressources naturelles, les droits perçus à l'occasion de l'exercice d'une activité ou d'une profession (patentes et licences) ou à l'occasion d'une construction, les amendes et frais, les loyers sur les propriétés appartenant aux MMDA et les revenus divers.

Sauf pour les ressources naturelles, les taux, frais, tarifs, amendes et loyers sont fixés annuellement par un vote de l'assemblée de chaque MMDA à travers une *Fee fixing and rate imposition resolution*. Ces résolutions semblent tenir compte assez fidèlement des *guidelines* fixées annuellement par le MLGRDE. Ces lignes directrices, dont l'obtention s'est révélée difficile, paraissent relativement stables dans le temps (selon nos interlocuteurs au MLGRDE, celles de 2008 s'inspirent largement de celles de 2006). Leur statut légal est assez imprécis, puisque l'on ne sait pas s'il s'agit de normes légales ou de « bonnes pratiques ». Dans les faits, nos interlocuteurs sur le terrain les mentionnent souvent et elles semblent en pratique bien suivies.

Le texte relatif à Accra pour 2008 énonce ainsi les principes puis les taux. On peut y lire que des rencontres ont eu lieu avec divers groupes professionnels avant que le comité des finances de la MMDA n'examine cette résolution qui est ensuite soumise à l'assemblée. Différents motifs sont invoqués pour fixer chaque élément :

- nécessité de percevoir des fonds ;
- capacité contributive des contribuables et des usagers ;
- nécessité de couvrir les coûts de fourniture des services collectifs locaux ;
- équité (« *as near as practicable groups with equal incomes should be made to pay equal fees* ») ;
- nécessité de décourager certaines activités (« *deterrence of quacks or incompetents* ») ;
- justification de l'usage de tarifs, favorables à l'efficacité économique ;
- facteurs environnementaux ;
- encouragement de certaines activités du secteur privé ;
- enregistrement des entreprises.

Fiscalité du foncier bâti (*rates*)

Il s'agit ici du point central du système fiscal local. Les articles 94-119 du *LG Act* en fixent le cadre général.

Le sol n'est pas taxé. Seules les immobilisations le sont. Certaines catégories échappent néanmoins à l'imposition, qui sont listées à l'article 99 du *LG Act* : les lieux de culte, les cimetières et les institutions charitables ou éducatives publiques inscrites auprès des MMDA ; les hôpitaux et cliniques publics ; et les ambassades étrangères, sur approbation du ministère des Affaires étrangères (base de réciprocité). Notons que les lignes directrices 2008 du MLGRDE sur la fiscalité locale exemptent les palais des chefs traditionnels en faisant référence à cet article 99... qui ne les mentionne pas. Hormis ce cas d'exemption, les chefs sont traités comme n'importe quel autre contribuable.

L'assiette de l'imposition immobilière est la valeur de construction à neuf (article 96) des bâtiments, dépendances (aire de stationnement, système de drainage) et des autres immobilisations (par exemple, un grand réservoir à essence souterrain est taxé mais un petit réservoir de propane placé en surface est exclu) dont on soustrait le montant des réparations nécessaires pour sa remise à neuf (exprimé en pourcentage de la valeur et estimé par l'évaluateur). Les bâtiments non terminés et/ou en voie d'achèvement ne sont pas évalués, donc ils ne sont pas taxés.

Les bâtiments gouvernementaux (sauf ceux des ministères décentralisés), quasi gouvernementaux et des entreprises publiques sont assujettis à l'impôt sur les propriétés bâties, conformément à la loi et aux lignes directrices 2008 du MLGRDE sur la fiscalité locale.

L'évaluation est réalisée par un organisme dépendant du gouvernement central, le *Land Valuation Board*, qui dispose de 44 bureaux dans le pays. Il peut faire appel à des évaluateurs privés. Il facture ses services aux MMDA au prorata du temps passé par ses employés en cas d'évaluations complètes, mais fait gratuitement les mises à jour annuelles (*Supplementary Roll*). L'intervalle légal entre deux cycles d'évaluation est de cinq ans. En pratique, il peut s'écouler plus de 20 ans entre deux évaluations (ainsi à Accra, les deux dernières évaluations ont eu lieu respectivement en 1984 et en 2006).

La méthode utilisée pour établir la valeur imposable relève du *Quantity Surveying* (QS), une estimation préparée par un évaluateur agréé ou, dans certains cas, par un expert (ingénieur en mécanique pour l'évaluation d'un complexe industriel par exemple). La valeur est établie par référence aux prix recueillis par les évaluateurs pour la MMDA concernée. Les prix en vigueur l'année (t) de la confection du rôle général sont utilisés pour la création de rôles complémentaires (t+1, t+2...) jusqu'à ce qu'un nouveau rôle général soit confectionné.

Une décote est opérée sur la valeur de remplacement si les logements sont occupés. Cette décote est de 50 % si les logements sont occupés par leur propriétaire et de 75 % dans les autres cas.

Un contribuable insatisfait de son évaluation ou d'un taux imposé peut faire appel devant un comité du district composé de cinq personnes, puis devant les tribunaux.

Les impôts locaux sont perçus par les MMDA qui peuvent solliciter des percepteurs privés payés à la commission. Les taux de commission mentionnés par nos interlocuteurs sont de 20 % pour des percepteurs individuels et de 30 % pour des entreprises de perception.

Lors de la délivrance d'un permis de construire pour un ajout ou une rénovation, il ne semble pas que les *Town and Planning Departments* exigent de preuve du paiement des impôts fonciers. Il en va apparemment de même lors de l'enregistrement d'une transaction immobilière par les instances compétentes.

Une taxe forfaitaire annuelle (*base rate*) peut être imposée aux individus, à l'exception des étudiants et des personnes de plus de 70 ans qui en sont exemptés. Dans la pratique, les montants sont très faibles : 0,2 cedi à Bia et 0,1 cedi à Agona West en 2009. Par ailleurs, une MMDA peut réduire le montant à acquitter par les personnes à faible revenu.

À titre d'exemple, les taux à Accra en 2006 étaient de 0,46 % pour une propriété résidentielle dans une zone dite de première classe, de 0,35 % pour une zone de deuxième classe, de 0,30 % pour une zone de troisième classe et de 0,27 % pour une zone de quatrième classe alors que le taux pour une propriété commerciale était de 1,2155 % et de 1 % pour un immeuble gouvernemental. À Agona West, les taux résidentiels sont respectivement de 0,3, 0,2 et 0,15 % pour les propriétés de 1^{ère}, 2^e et 3^e classes en 2009.

Royalties perçues sur la vente de ressources naturelles

Les taux pratiqués pour les produits d'origine minérale s'élèvent à 3 % du produit des ventes brutes, répartis comme suit :

- 80 % vont à l'État central ;
- 10 % vont au développement minier (État central) ;
- 10 % vont à d'autres entités :
- 1 % pour l'agence administrant les revenus des chefferies (*Stool Agency*) ;
- 4,95 % (55 % de 9 %) pour les MMDA ;
- 2,25 % (25 % de 9 %) pour les chefs suprêmes (196 en janvier 2010) ;
- 1,80 % (20 % de 9 %) pour les autorités traditionnelles.

La Ground Rent

La *Ground Rent* est un impôt foncier forfaitaire par acre de terrain (1 cedi par acre), conçu comme un outil de contrôle sur l'utilisation du sol. Le produit en est réparti comme suit : 4,95 % pour les MMDA ; 2,25 % pour les chefs suprêmes ; et 1,80 % pour les autorités traditionnelles.

Redevances sur l'exercice d'activités professionnelles, amendes et frais et loyers

Les taux sont fixés par les conseils des assemblées. Cela dit, les lignes directrices 2008 du MLGRDE sur la fiscalité locale (en vertu de l'article 100 du LG Act) divisent les 138 MMDA du moment en quatre groupes et fixent un maximum pour chaque type de taux. Les quatre groupes sont composés comme suit :

- les quatre *Metropolitan Assemblies* et la *Tema* (groupe A) ;
- les 28 MMDA, soit les autres capitales régionales (six), trois autres municipalités et 19 districts (dont Ga-Est et Ga-Ouest, situés en périphérie d'Accra) (groupe B) ;
- 32 districts qui ont une population supérieure à 10 000 habitants et inférieure à 20 000 (groupe C) ;
- 73 districts ayant une population inférieure à 10 000 habitants (groupe D).

Pour chaque catégorie, un taux maximum est fixé pour les divers taxes et tarifs (tableau 33).

Tableau 33 Exemples de lignes directrices pour les taxes et tarifs (en cedis)

Classe de district/objet	Groupe A	Groupe B	Groupe C	Groupe D	Périodicité
Résidence 2 ^e classe non évaluée	25	10	5	3	Annuelle
Entreprise classe A non évaluée	1 000	600	300	200	Annuelle
Stand de marché	20	15	10	10	Mensuelle
Stationnement de taxi	0,4	0,4	0,4	0,4	Journalière
Document de transfert de propriété	30	25	15	10	Ponctuelle

Source : MLGRDE, January 2008 Guidelines.

Les districts perçoivent de nombreuses redevances (*fees*), par exemple sur les élevages de volailles (montant variable selon la taille), sur les institutions financières (par établissement), sur les activités d'état civil (mariages), sur les enterrements, sur les permis de construire (montant fixe ou au mètre carré), sur la fermeture des rues pour des cérémonies, et ainsi de suite. Ainsi, la *Fee Fixing Resolution* de Agona West pour 2009 compte 365 redevances. Le tableau 34 propose un résumé de la situation.

Tableau 34 *Autonomie fiscale des MMDA*

Taxes	Pouvoir de fixation des taux/plafonds	Pouvoir de fixation des bases	Collecte
Rates	MMDA et État (taux plafonds et <i>guidelines</i>)	MMDA mais règles édictées par le <i>LG Act</i> et par l'État (règles générales de valorisation)	MMDA
Taxes foncières	État	MMDA	MMDA
Droits et amendes	MMDA et État (taux plafonds et <i>guidelines</i>)	MMDA	MMDA
Licences	MMDA et État (taux plafonds et <i>guidelines</i>)	MMDA	MMDA

Source : Government of Ghana and Development Partners (2007), tableau 9.

4.5.2. Questions relatives à la fiscalité locale et à l'autonomie fiscale des MMDA

- (1) En 2009, le Ghana ne connaît pas de cas d'impôts partagés entre l'État et les collectivités locales, à l'exception des redevances sur les ressources naturelles. Tous les impôts locaux sont donc exclusifs.
- (2) Les tarifs et taux fixés par les MMDA doivent en général se situer dans les limites fixées par le gouvernement central (*guidelines*), limites qui dépendent de la catégorie dans laquelle est classée la MMDA (catégorie 1 : *Metropolitan* ; catégorie 2 : *Municipal* ; catégorie 3 : *Urban Area* ; et catégorie 4 : *Rural DA*).

Dans les faits, il semble que ces *guidelines* sont, soit ignorées par les MMDA, qui les considèrent comme obsolètes (une bonne partie n'ayant pas été actualisée depuis 1991), soit décrites comme impératives et effectives. Certains de nos interlocuteurs nous ont cependant présenté ces *guidelines* comme un outil indispensable, à la fois parce qu'elles servent de référence « routinisée » pour des collectivités peu désireuses ou peu capables de remettre en cause la structure des tarifs des *guidelines* et parce qu'elles protègent les contribuables locaux de toute irresponsabilité fiscale locale.

- (3) Les ressources internes ne couvrent pas les dépenses récurrentes. En 2007, le constat statistique en a été esquissé par le gouvernement du Ghana et ses partenaires (Banque mondiale, 2007) pour les années 2004 et 2005 sans que la

démonstration ne soit totalement convaincante, faute d'isoler avec précision les charges récurrentes. L'analyse du rapport entre les ressources internes des MMDA et les ressources de transfert donne cependant quelque vraisemblance au constat, de même que l'utilisation des fonds du DACF (*infra*).

- (4) Le pourcentage des IGF dans les ressources totales des MMDA ne s'est que très faiblement accru dans les années récentes, puisqu'il est passé de 16 à 18 % de 2004 à 2005 et reste à ce niveau en 2007.
- (5) On peut faire l'hypothèse que les MMDA n'ont pas mobilisé tout le potentiel fiscal dont elles disposent. Cela concerne tout particulièrement les *rates*, pour des raisons telles que le manque de réévaluation régulière des valeurs foncières, l'absence de personnels compétents, les coûts d'administration élevés et l'absence de contrôle des DA sur les activités du *Land Valuation Board* (Government of Ghana and Development Partners, 2007, p. 52).
- (6) L'incitation donnée par l'État à accroître les ressources internes au travers de mécanismes de dotations est particulièrement modeste. Le critère de réactivité (*Responsiveness*) est faiblement pondéré dans la formule du DACF (*infra*).
- (7) Comme la plupart des services publics locaux sont offerts par les services déconcentrés de l'État, les MMDA ne perçoivent que relativement peu de redevances pour services rendus (*User Fees and Charges*).
- (8) Au total, les déficiences pointées par la Banque mondiale (2007) en matière de mobilisation du potentiel fiscal local semblent rejoindre nos propres observations sur le terrain : la mobilisation fiscale locale est faible, le cadre légal obsolète, faute de révisions fréquentes, et le dispositif administratif de gestion de la chaîne des opérations fiscales très insuffisant. Le lien des MMDA avec le contribuable local est distendu, tout comme le lien entre les redevances et les services rendus. Le système de transfert n'apporte guère d'incitation au changement en la matière, pas plus que l'État ne considère comme prioritaire une amélioration de la collecte de l'impôt.
- (9) Les propositions faites dans le rapport de la Banque mondiale (2007) restent d'actualité :
 - revoir les *guidelines* des *rates*, qui datent de 2001, et introduire une certaine flexibilité locale dans la fixation des taux et dans les règles d'évaluation des bases ;
 - concernant les taxes foncières et l'usage du sol, donner à la MMDA le droit de l'usage du sol ainsi que le droit de participer à l'établissement des *guidelines* en la matière ;
 - concernant le recouvrement des redevances, des amendes et les licences, donner aux MMDA la possibilité de recourir aux services fiscaux de l'État.

4.6. Les dotations et subventions de l'État aux collectivités locales

Les transferts financiers peuvent provenir, soit de l'État, soit de bailleurs internationaux. Nous ne présentons pas les transferts (sur projets essentiellement) provenant des bailleurs (*Donor Partners* – DP) ni les aides (annulation de dettes) reçues de la Banque mondiale et du FMI dans le cadre de la procédure pour les pays pauvres très endettés (PPTE ou HIPC en anglais pour *Heavily Indebted Poor Countries*)^[57].

Les transferts en provenance de l'État se font sous la forme de prise en charge directe par celui-ci de dépenses bénéficiant aux collectivités locales (transferts destinés au paiement de salaires notamment) et sous la forme de transferts financiers directs. Le pays pratique un *Revenue sharing* constitutionnalisé pour la part correspondant aux 5 % des recettes totales de l'État inscrite dans la Constitution et d'un *Revenue sharing* sur une base annuelle pour les 2,5 % additionnels mis en place depuis 2008 par le budget annuel de l'État.

La rationalité d'ensemble du dispositif de relations financières entre l'État et les MMDA peut être reconstituée de la façon suivante : la contribution des ministères aux dépenses des MMDA n'étant soumise à aucune conditionnalité particulière (sauf dans le cas où la dépense prise en charge par l'État est explicitement définie [salaires par exemple]), ceux-ci financent *de facto* surtout les dépenses de fonctionnement (ou récurrentes) en complément des ressources internes (IGF). Les autres transferts financiers (DACF et DDF) sont réservés aux dépenses de « développement ».

4.6.1. Transferts indirects

Certains transferts indirects impliquent la prise en charge par l'État de dépenses réalisées dans les MMDA. Il s'agit en premier lieu des salaires d'un nombre substantiel d'employés de l'État central mais recrutés et travaillant dans les MMDA. Le dispositif est en place depuis 1995.

Les MMDA peuvent par ailleurs obtenir une augmentation du nombre d'employés fournis par l'État central en deux étapes : 1) elles soumettent une demande à la *Civil Service Commission* qui statue sur l'opportunité d'une telle augmentation ; 2) si l'augmentation est jugée recevable, elles doivent alors obtenir l'aval du ministère des Finances. Celui-ci refuse souvent cette augmentation et il existe donc fréquemment un écart entre le nombre approuvé de postes de fonctionnaires centraux employés

[57] Les fonds PPTE en direction des MMDA ne sont pas été examinés en détail ici. Nous renvoyons sur ce point au jugement, assez négatif, de la Banque mondiale (2007, pp. 60-61).

dans les MMDA et le nombre effectivement financé. Les MMDA peuvent également embaucher du personnel qu'elles rémunèrent selon leur échelle salariale. Chaque MMDA fixe sa propre échelle mais, dans la pratique, celle-ci est apparemment similaire à celle de l'État central.

Cette prise en charge par les crédits budgétaires de l'État peut concerner d'autres types de dépenses. Ainsi en 2002, des achats ont été faits au niveau central et des transferts en équipement consentis aux MMDA (camions pour l'assainissement par exemple) en lieu et place de transferts en argent.

4.6.2. Transferts financiers directs : DACF et DDF

Le *LG Act* de 1993 garantit que les districts puissent disposer de ressources financières suffisantes pour exercer les fonctions qui leur sont dévolues. La Constitution de 1992 le prévoit explicitement (article 252-2), qui oblige le Parlement à réserver chaque année 5 % au moins des ressources totales au bénéfice des MMDA pour leur développement, ce que le *District Assemblies Common Fund Act* de 1993 (455) a organisé en pratique. Ce texte crée une nouvelle entité administrative dépendante du gouvernement central et chargée de la gestion du DACF. Un autre type de transfert financier de l'État aux districts a été mis en place en 2009, le DDF.

Le DACF

Le DACF est une subvention conditionnelle : l'emploi des fonds est réservé aux dépenses de « développement » (en pratique, des dépenses d'investissement). L'utilisation des fonds est encadrée par des *guidelines* préparées annuellement par le MLGRDE et approuvées par le Parlement. Les fonds ne sont débloqués que si des projets de développement sont soumis à l'administration centrale du DACF et si les projets sont inclus dans le programme annuel du Bureau national du DACF (*Annual Action Plans and Budgets*). Enfin, les districts sont tenus de faire parvenir mensuellement à la même administration des informations sur l'utilisation des fonds. Les MMDA doivent adopter un budget de « développement » dont les éléments seuls peuvent être éligibles à un financement par les fonds du DACF. Ce budget est transmis au RCC qui s'assure en outre que les projets sont conformes aux priorités nationales (*Ghana Poverty Reduction Strategy*). Le financement DACF est donc soumis à une double conditionnalité.

La base du DACF est définie comme le pourcentage d'une somme agrégée de ressources d'État selon les termes suivants : « *all revenue collected by or accruing to the central government other than foreign loans, grants, non-tax revenues and revenues already collected by or for the District Assemblies* » (Act 455). En 2009, les principaux

éléments pris en compte dans la base des 7,5 % alloués correspondent aux montants perçus au titre des impôts sur le revenu (IRS), des droits de douanes et des deux tiers de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En effet, sur les 15 points de TVA, seuls dix sont utilisés pour constituer la base du DACF, les cinq autres étant affectés au financement de dépenses éducatives et de santé (2,5 points respectivement *via le Ghana Education Trust Fund et le National Insurance Health Scheme*).

La base de calcul du DACF se fonde sur les recettes fiscales effectivement perçues par l'État et non sur celles prévues au budget. Les versements se font trimestriellement, à terme échu. Ainsi, le versement pour janvier-mars a lieu en avril et donc le dernier versement de l'année t se fait en $t+1$.

En 2009, la formule de répartition du DACF est la suivante : un premier partage est effectué entre un fonds dit réservé (*Reserve Fund*) (15 %) et un fonds non réservé (85 %).

Le fonds réservé se décompose comme suit :

- six points de pourcentage sont répartis également entre les 230 circonscriptions parlementaires. Une partie de ces 6 % (50 % au plus) peut servir à financer des projets gérés et évalués localement. Ces fonds sont gérés pour le compte des parlementaires par la MMDA où se situe leur circonscription (d'où les interactions entre MP et MMDA évoquées précédemment) ;
- 1,5 point est affecté aux dix RCC selon la formule suivante : la moitié est répartie de façon égalitaire entre les dix et l'autre moitié est fonction du nombre de districts couverts ;
- 2 points sont utilisés à la discrétion du ministre ;
- 0,5 point est utilisé par l'administration du DACF pour une partie de ses dépenses de gestion, l'autre étant supportée par le budget général de l'État ;
- 5 points sont consacrés au financement du DDF (*infra*) ; c'est la contrepartie nationale aux apports des donateurs partenaires.

Le fonds non réservé se décompose comme suit :

- 1 point de pourcentage de l'intégralité de ce montant est déduit à la source pour financer des activités de formation des membres des DA ;
- 35 points sont versés au fonds de lutte contre le chômage des jeunes. Les montants réservés pour l'emploi des jeunes ne transitent pas par les MMDA mais sont versés au ministère du Travail. Ces fonds ne figurent donc pas dans les budgets des assemblées ;
- 2 points sont affectés aux dépenses en faveur des personnes handicapées ;
- 1 point peut être utilisé pour lutter contre le VIH/sida et contre la malaria, à raison d'un demi-point chacun ;

- 61 points (voire 62 si les deux demi-points précédents ne sont pas utilisés) servent à financer d'autres projets de développement économique, de services sociaux, administratifs et environnementaux (drainage, enlèvement des ordures) des MMDA.

Cette part non réservée du DACF est redistribuée entre les MMDA par application d'une formule approuvée annuellement par le Parlement. Elle a été diminuée de 5 % en 2009 (passant de 90 à 85 %) pour permettre le versement par l'État ghanéen des fonds de contrepartie au DDF (*infra*).

Le processus décisionnel menant à l'établissement de la distribution du DACF est le suivant :

- la direction du DACF soumet au gouvernement un document qui comprend usuellement trois scénarios de partage du DACF ;
- le Conseil des ministres choisit un des scénarios et le recommande au Parlement ;
- une commission parlementaire étudie le document et propose au Parlement un scénario, normalement celui du gouvernement qui est majoritaire à cette commission ;
- le Parlement approuve par un vote la formule de distribution du DACF pour une année budgétaire donnée.

Selon la direction du DACF, les commentaires formulés lors de l'étude de la formule influencent les changements à long terme, tels que le retrait de l'un ou l'autre critère de la formule^[58]. Pour établir la formule, on doit donc :

- dresser la liste des critères de répartition et de leurs indicateurs ;
- donner un poids à chaque critère ;
- mesurer les divers indicateurs.

La répartition entre les MMDA des 61 (ou 62) points de pourcentage de la part non réservée du DACF a été effectuée au cours de la période 2005-2009 en retenant les quatre critères suivants (tableau 35)^[59] :

- le traitement égal des MMDA quelle que soit leur taille. Autrement dit, l'attribution d'un montant forfaitaire égal pour chaque MMDA^[60] ;

[58] Les relevés des travaux du comité parlementaire qui étudie la proposition de transfert provenant du gouvernement sont utiles sur le long terme ; ils nourrissent la réflexion quant à la modification des paramètres de répartition du DACF.

[59] Une part « non réservée » (dont le poids variait annuellement) était autrefois consacrée à l'attribution de fonds pour l'assainissement et ce, uniquement pour les entités de type *Metropolitan et Municipal*. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

[60] On notera que le critère de traitement égal des MMDA quelle que soit leur taille aboutit à une allocation par personne différente selon la taille du MMDA. Les habitants des petites villes sont mathématiquement favorisés par un tel système.

- la densité de population (indicateur de pression sur les « besoins financiers »)^[61] ;
- l'amélioration de l'effort fiscal (indicateur de performance)^[62] ;
- le « besoin financier » dont les indicateurs (eux-mêmes pondérés – voir l'encadré 13) sont les suivants :
 - éducation (nombre d'écoles et ratio élèves/enseignant) ;
 - santé (nombre d'établissements et ratios population/médecin et population/infirmière) ;
 - pourcentage de voirie goudronnée ou pavée dans le kilométrage total de voirie ;
 - pourcentage de la population accédant au service de l'eau.

Tableau 35 Poids des quatre indicateurs du « besoin financier », part non réservée, DACF, 2005 à 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Traitement égal des MMDA	60	50	50	50	50
Besoins	35	40	40	40	40
Densité de population	2	5	5	6	6
Amélioration de l'effort fiscal	3	5	5	4	4

Source : soumission annuelle du DACF au Parlement.

L'application de l'ensemble de ces critères aboutit à une distribution des 62 % du DACF, proportionnelle (rationnée) aux populations et à l'effort fiscal des collectivités. On notera que l'évolution des pondérations au fil du temps a permis une prise en compte un peu plus importante des besoins (+ 9 points, qui se décomposent en 5 points pour les besoins et 4 points pour la densité) et de l'effort fiscal (+ 1 point), au détriment du critère, politiquement incontournable en début de période, d'égalité de traitement des MMDA (- 10 points). Mais au total, le barème reste fondamentalement très conservateur, territorialement parlant, puisque les critères de besoin et d'effort fiscal sont somme toute modestes.

[61] Pour une MMDA spécifique, le ratio est le suivant : la densité de sa population en 2000 sur la somme de l'ensemble des densités. Le ratio pour Accra (chiffres arrondis à une décimale) est de $4\,726,3/40\,127,5 = 0,1178$. Accra reçoit donc 11,78 % du montant versé en vertu de ce critère.

[62] L'indicateur d'effort fiscal pour une MMDA spécifique est le ratio suivant : l'augmentation en pourcentage de ses recettes (IGF) entre deux années (entre 2007 et 2009 pour 2009 par exemple) sur la somme de tous les pourcentages. On obtient pour Accra (chiffres arrondis à une décimale) $321,4/10\,3521 = 0,0031$. Donc Accra reçoit 3,15 % du montant versé. À noter qu'à défaut de disposer de données plus récentes, le calcul est effectué pour l'année de référence 2001.

Encadré 13 L'indicateur du « besoin financier »

En 2009, la formule utilisée pour calculer l'indicateur des besoins retient les critères et les poids suivants :

- le nombre d'écoles : 5 points de pourcentage (sur 40) ;
- le ratio élèves/enseignant : 6 points ;
- le nombre d'établissements de santé : 6 points ;
- le ratio population/médecin : 8 points ;
- le ratio population/infirmière : 8 points ;
- le pourcentage de la population desservie par l'eau : 7 points.

La formule utilise la population de l'année 2000 ; les données relatives à la santé et à l'éducation sont fournies par les ministères. Lorsque deux districts sont créés à partir d'un district existant, on divise également la population de l'ancien district entre les deux. Les ministères fournissent alors les informations pour les nouveaux districts. Concrètement, on procède comme suit :

Pour les trois indicateurs de santé et pour le nombre d'écoles :

(1) calcul du rapport entre le nombre d'établissements de santé, le nombre de médecins, le nombre d'infirmières de la MMDA et le nombre total pour le pays de l'indicateur pertinent. Cela donne par exemple pour Accra et les établissements de santé, $44/1782$ établissements, soit $0,02469136$;

(2) calcul du rapport entre les populations (la part de la population de la MMDA dans la population totale). Cela donne pour Accra $1\,105\,958/18\,912\,079$, soit $0,05847892$;

(3) calcul de l'« indice de localisation » (*Location Quotient* – LQ), en divisant le premier ratio par le second (cela donne pour Accra : $0,42222662$), et l'inverse de ce ratio (Accra : $2,36839636$) ;

(4) division de la valeur de $1/LQ$ par la somme de tous les $1/LQ$ pour toutes les MMDA, soit pour les cliniques $198,4957187$ et donc pour Accra $0,01193173$. On obtient la proportion du montant alloué à la sous-enveloppe santé/clinique qu'Accra reçoit.

Pour l'indicateur du ratio élèves/enseignant, on remplace la population par le nombre d'inscrits à l'école par MMDA.

Pour le pourcentage de la population desservie par l'eau, on divise le pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable de chaque MMDA par la somme de ces pourcentages. Cela donne pour Accra $51,33/9\,333,7$, soit $0,00549943$. Puis on effectue les mêmes calculs que pour les indicateurs de santé avec la population. Cela donne pour Accra une part de $0,04909948$.

Une fois la décision de financement acquise, la régularité du calendrier de versement des acomptes du DACF n'est pas pour autant absolument garantie. Cela semble dépendre de la situation macrobudgétaire de l'État ghanéen. Le calendrier habituel prévoit le versement d'un premier acompte trimestriel en avril, de sorte que le dernier acompte trimestriel est versé en t+1. Mais des retards peuvent se produire. Ainsi, le troisième versement pour 2009 n'a pas été fait faute de recettes nationales suffisantes – mais il devrait intervenir en 2010, selon la direction du DACF, comme le versement du quatrième trimestre. Un problème similaire avait déjà eu lieu en 2002, avec un paiement lissé sur cinq ans. Il convient de noter que l'ensemble des budgets des ministères a été réduit en 2009.

Le DDF

Le *District Development Facility* a été mis en place en 2009 pour promouvoir le développement économique en facilitant le financement des investissements publics. Son enveloppe est financée à hauteur de 5 % par le DACF et, pour le reste, par un ensemble de bailleurs internationaux (ACDI, AFD, DANIDA et KfW). Signalons en tout premier lieu que l'effet mécanique de ce fonds va être de réduire (de 5 %) le montant du DACF versé directement aux MMDA à partir de 2010. Le DDF est composé de trois types de dotations qui, en 2009, se répartissaient comme suit : 40 % pour la dotation de base, 40 % pour la dotation liée à la performance et 20 % pour la dotation liée à l'amélioration des compétences.

La répartition de ces dotations entre les MMDA est soumise à un certain nombre de conditions. Si toutes les MMDA bénéficient de la dotation liée à l'amélioration des compétences, seules les MMDA pouvant prétendre à la dotation de base peuvent également prétendre à la dotation liée à la performance. Les MMDA ne peuvent donc bénéficier des trois dotations que sous des conditions restrictives. En 2009, 80 % du DDF ont donc été distribués selon une logique incitative à partir de critères de résultats que nous détaillons *infra*.

(1) *La dotation de base* : cette dotation est réservée aux collectivités qui satisfont à six critères liés à leurs modalités de fonctionnement. Sur les 138 districts existant en 2006^[63] et dont les dossiers ont fait l'objet d'une analyse^[64], seuls 50^[65] ont satisfait à ces six conditions :

[63] On note que les nouveaux districts nés des districts de 2006 ayant droit à des dotations de base et de performance partagent également avec leur district d'origine leur dotation calculée à l'aide des données de 2006.

[64] Les données faisant état de la situation en 2006 pour les MMDA existant alors servent au calcul des fonds distribués en 2009.

[65] Pour les 88 districts restants, la répartition s'effectue comme suit : 38 districts ont rempli cinq conditions, 33 districts ont rempli quatre conditions, dix districts ont rempli trois conditions, six districts ont rempli deux conditions et un district a rempli une condition.

- organiser le nombre de rencontres annuelles du conseil communal (*Assembly*) prévu par la loi (41 MMDA ne satisfont pas à cette condition) ;
- préparer et soumettre un compte administratif annuel (*Statement of Account*) (41 MMDA ne satisfont pas à cette condition) ;
- ne s'attirer aucun commentaire du Contrôleur général sur des comportements frôlant la malhonnêteté (38 MMDA ne satisfont pas à cette condition) ;
- mettre en place un comité de planification (DPCU) (30 MMDA ne satisfont pas à cette condition) ;
- mettre en place les trois comités traitant les appels d'offre (11 MMDA ne satisfont pas à cette condition) ;
- préparer un plan annuel d'action (5 MMDA ne satisfont pas à cette condition).

Pour les MMDA y ayant droit, la dotation de base est répartie à hauteur de 40 % également entre les districts éligibles, 50 % en fonction de la part de chaque district dans la population de 2007^[66] (population des districts éligibles) et 10 % en fonction de la part de chaque district dans la superficie des districts éligibles.

(2) *La dotation liée à la performance* : les MMDA qui respectent les six critères précédents et bénéficient donc de la dotation de base peuvent également prétendre à la dotation de performance. La performance de ces MMDA est évaluée à l'aide de 60 indicateurs (détaillés par le guide de mise en place du DDF), regroupés sous huit catégories principales (tableau 36).

La dotation liée à la performance est ensuite allouée à la MMDA pouvant y prétendre selon la performance relative du district par rapport aux autres districts éligibles. On divise donc le score du district par la somme des scores des districts éligibles pour obtenir sa part de cette dotation.

[66] Produite par le *Ghana Statistical Service*.

Tableau 36 Indicateurs de performance des districts, DDF, 2009

Mesures de performance	Score maximum/ part de chaque item en % dans le score total (100)	Score moyen de la MMDA	Score moyen/ score potentiel %
Gestion et organisation (<i>Management and organisation</i>)	15	6,1	41
Transparence, ouverture, « redevabilité » (<i>Transparency, Openness and Accountability</i>)	10	5,1	51
Système de planification (<i>Planning System</i>)	16	7	47
Gestion des ressources humaines (<i>Human Resource Management</i>)	10	4,1	41
Relations avec les entités intra-districts (<i>Relationship with Sub-district Structures</i>)	9	2	22
Gestion financière et vérification (<i>Financial Management and Auditing</i>)	20	10,2	51
Capacité fiscale (<i>Fiscal Capacity</i>)	10	4	40
Achats (<i>Procurement</i>)	10	6,8	68

Source : MLGRDE (2009, p. 10, tableau 1).

- (3) La dotation liée à l'amélioration des compétences : cette dotation est répartie pour toutes les MMDA comme suit : 60 % sont octroyés également à chacun des 170 districts et 40 % sont consacrés au financement d'actions de formation générale offertes par le gouvernement central aux personnels des districts.

Au total, seules 50 MMDA ont reçu en 2009 les trois types de dotations évoquées, alors que les 88 autres n'ont reçu que la dotation d'amélioration des compétences (tableau 37). Le taux de satisfaction des conditions varie de façon importante entre les régions.

Tableau 37

*Nombre de collectivités ayant satisfait aux conditions du DDF pour l'obtention de la dotation de base et ayant donc accès à la dotation de performance, 2009**

	Région	Nombre de MMDA dans la région	Nombre de MMDA ayant satisfait aux conditions minimales	% de MMDA satisfaisant aux conditions
1	Ashanti	21	9	43
2	Brong Ahafo	19	10	53
3	Central	13	2	15
4	Eastern	17	7	41
5	Greater Accra	6	0	0
6	Northern	18	6	33
7	Upper East	8	4	50
8	Upper West	8	4	50
9	Volta	15	5	33
10	Western	13	3	23
	Total	138	50	36

* Rappelons que toutes les MMDA ont accès à la dotation d'amélioration des compétences.
Source : MLGRDE (2009, p. 5, tableau 2).

Signalons pour finir que les poids affectés aux trois dotations seront modifiés en 2010 et passeront à respectivement 38, 50 et 12 %, marquant ainsi la volonté d'accentuer la priorité mise sur le renforcement des capacités locales et sur la performance et ce, au détriment d'une dotation de base dépourvue de caractère incitatif.

4.6.3. Questions relatives aux transferts financiers de l'État aux MMDA

- (1) Si on laisse de côté le point (capital) des transferts indirects, qui ne sont que la traduction financière de la démarcation claire entre déconcentration et décentralisation, les dispositifs de transferts directs entre l'État ghanéen et les MMDA apparaissent clairs, relativement transparents et, dans le cas du DDF, même novateurs dans leur volonté affichée de leur assigner des objectifs incitatifs. La Banque mondiale semble partager le même jugement d'ensemble, qui a attribué à ce système de transferts la note A (sur une échelle de qualité décroissante de A à D) pour la transparence des dispositifs, mais la note D pour le respect du calendrier

des versements, pour l'information donnée aux MMDA sur le montant de leurs dotations et pour la qualité de la consolidation entre les finances locales et les finances de l'État (Banque mondiale, 2007, p. 55).

- (2) Concernant le DACF – une subvention réservée aux dépenses de développement – une question importante se pose : comment s'opère de fait la distinction entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ? Plusieurs de nos interlocuteurs ont évoqué le cas de dépenses subventionnées dans le cadre du DACF mais manifestement proches de dépenses de fonctionnement récurrentes. Ainsi, les dépenses pour un programme d'emploi des jeunes ont été présentées comme « *an investment in the future of Ghana* » ; on trouve aussi des dépenses en carburant pour faire fonctionner des équipements (camions) qui ont pu être présentées comme des dépenses de « développement » donc éligibles au DACF. Cette pratique, dont on n'a pu apprécier la portée d'ensemble, est dénoncée par le *Ghana Audit Service* (GAS). Il y a à tout le moins une certaine incohérence entre les pratiques (légitimes) du DACF, qui veut voir les investissements en capital des MMDA générer des services, et celle (légitime aussi) du GAS, qui note que la loi prescrit certaines utilisations des fonds et pas d'autres. Cela soulève le point plus fondamental de l'absence d'une dotation générale de fonctionnement pour les MMDA.
- (3) Faute d'évaluation des coûts, il n'y a pas de relation précise entre le montant du DACF et les coûts engendrés par les dépenses d'investissement pour la fourniture des services liés aux compétences transférées. Le passage de 5 à 7,5 % des ressources publiques consacrées au DACF se justifie sans doute par l'élévation des coûts mais sans que ceux-ci ne soient précisément évalués.
- (4) Les montants transférés aux MMDA diffèrent parfois, dans une fourchette de 10 % selon les sources. Cela peut s'expliquer par le fait que certaines sources considèrent les transferts bruts quand d'autres évoquent les transferts nets. Il arrive en effet que la valeur des fournitures directes aux MMDA de la part de certains ministères soit soustraite des montants bruts des dotations (livraisons de camions, de tracteurs, d'appareils de TV, etc.). Enfin, la comptabilisation des dotations est loin d'être uniforme d'une MMDA à l'autre (Banque mondiale, 2007, pp. 55-100).
- (5) Les critères de répartition du DACF ne sont pas non plus à l'abri de toute critique. On peine ainsi à trouver la trace de considérations d'équité. Par ailleurs, les critères de « besoins » actuellement en usage peuvent introduire des incitations perverses, puisque une MMDA qui fournit le service sera de moins en moins incitée à progresser dans la mesure où elle sera de moins en moins subventionnée à ce titre. On peut se demander si le renouvellement de ces indicateurs de « besoins »

ne serait pas opportun (on cite souvent le taux d’alphabétisation, la santé publique...). Ensuite, le critère de *responsiveness* destiné à inciter à davantage de mobilisation des ressources locales est trop faiblement pondéré pour avoir une influence notable. La prise en compte de la densité (plus elle est élevée, plus la dotation par tête est forte) pose un problème empirique, dans la mesure où on ne sait pas si la courbe des coûts de fourniture des services locaux est continûment décroissante ou présente un profil en U.

- (6) L’affectation très étroite de la majorité des sommes reçues au titre du DACF à des emplois très finement spécifiés contraste avec la faiblesse de la part dont l’usage local est discrétionnaire. Le DACF est micro-affecté, ce qui en facilite en principe le contrôle mais en accentue la rigidité et en réduit l’efficacité – surtout quand des interventions discrétionnaires des services déconcentrés de l’État conduisent à utiliser les fonds du DACF à leurs fins propres –. Dans la pratique, le DACF est donc loin d’une subvention globale, laissant des espaces de choix budgétaires aux MMDA autonomes.
- (7) Le calendrier des documents à fournir pour le DACF n’est pas calé sur celui des opérations budgétaires des MMDA. Le calendrier de la planification des opérations d’investissement, qui commande le dossier DACF à déposer au RCC, doit précéder de beaucoup celui des opérations courantes ; or, les deux budgets sont liés.
- (8) Le calendrier des versements du DACF est erratique et ne permet pas de sécuriser les plans de financement des équipements dans les MMDA. Pour certaines collectivités, le recours (marginal) à l’emprunt est la conséquence de ces incertitudes de calendrier.
- (9) Enfin, les premiers résultats du DDF font apparaître la très forte sélectivité des critères mis en place. Une simulation effectuée sur l’année 2006 révèle ainsi que moins du tiers des MMDA étaient éligibles aux trois sous-dotations du DDF et que les deux tiers restants n’ont reçu que la dotation d’amélioration des compétences, soit 20 % du total. Comme par ailleurs la part de cette dernière est appelée à diminuer au fil du temps (elle ne représente plus que 12 % en 2010), on s’interroge sur le réalisme de cette trajectoire. La pression mise sur les collectivités pour qu’elles satisfassent rapidement les objectifs de renforcement des compétences et de performance est-elle raisonnable ? Avoir trop d’exigences en matière d’incitations ne serait-il pas de nature à concentrer le bénéfice du DDF sur un petit nombre de collectivités, au risque finalement de laisser de côté les collectivités les plus en retard ?
- (10) Le DACF comme le DDF sont censés couvrir des dépenses d’investissement. À ce titre, la question de leur superposition et, par là même, de la cohérence de l’ensemble du système de transferts peut être posée.

4.7. Les données statistiques de dépenses et recettes locales

Les quelques données statistiques commentées ci-après visent à fournir des ordres de grandeur du poids et de la structure des dépenses et des recettes des collectivités locales au Ghana ainsi que de la place des transferts de l'État.

Certaines précisions préalables à l'exercice de présentation et d'interprétation des données sont indispensables. D'abord, la confusion entre décentralisation et déconcentration rend la délimitation statistique des dépenses relatives de l'une ou l'autre très fragile. Par ailleurs, la décomposition entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement est également fragile, en raison de l'imprécision des dépenses locales prises en charge par l'État et des règles de subventionnement du DACF. En outre, il n'existe pas de décomposition des dépenses locales par fonction. Enfin, les informations obtenues lors de la mission concernent les recettes des MMDA pour 2006 et 2007 : nous ne pourrions donc pas traiter séparément des MDA créées en 2008.

Poids des dépenses et recettes publiques locales au Ghana

Les dépenses totales du secteur public ghanéen représentaient 25,9 % du PIB en 2005 et les prélèvements obligatoires 22,1 %^[67]. Le poids total des dépenses et des recettes publiques est apparemment resté constant jusqu'en 2009, à un niveau proche de 27 % du PIB pour les premières et de 22 % pour les secondes. Dans cet ensemble, les dépenses des MMDA représentent 6,2 % des dépenses publiques totales en 2005 (6,2 % en 2004), soit 1,6 % du PIB (*Government of Ghana and Development Partners*, 2007). Les recettes des MMDA correspondent à 5,3 % des recettes publiques totales en 2005 (6,0 % en 2004). L'écart entre ressources publiques internes et dépenses publiques – soit 0,2 % du PIB en 2005 – est comblé par les bailleurs internationaux.

La structure des dépenses fait apparaître un poids considérable des dépenses d'investissement. Cette particularité semble pouvoir s'expliquer par le partage (non mesuré précisément) entre dépenses de fonctionnement prises en charge par l'État et dépenses locales de fonctionnement. Comme il y a lieu de supposer qu'une part de ces dernières est également prise en charge par l'État, la part des dépenses d'investissement en est majorée^[68]. Cette caractéristique est pérenne : en 1996 déjà, les dépenses en capital représentaient 69 % des dépenses locales et ont même atteint

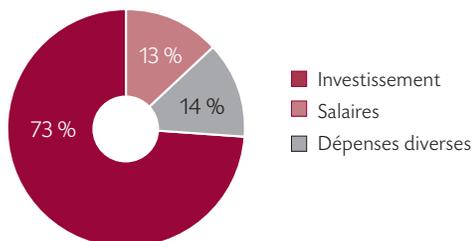
[67] *Government of Ghana and Development Partners* (2007). Ce rapport se base sur l'étude de Shah, 2006. Pour la même année, l'OCDE retient les chiffres de respectivement 27,8 et 19,4 %.

[68] Des discussions avec des représentants du DACF et du MLGRDE nous montrent que la définition d'investissement peut être large.

78 % en 2004. La faiblesse des dépenses en salaires reflète symétriquement une prise en charge par l'État ainsi que, sans doute, la faiblesse de la décentralisation effective des responsabilités et/ou le faible niveau de fourniture des services.

Figure 15

Structure des dépenses publiques locales (MMDA), 2007



Source : calculs des auteurs d'après des données du MLGRDE

Les recettes moyennes totales par habitant des MMDA sont de 9 cedis en 2007 – ce qui équivaut à environ 1,2 % du PIB en 2007^[69], un chiffre cohérent avec les données rapportées ci dessus. Ce montant diminue avec la taille de la population des MMDA : le montant moyen non pondéré est de 18 cedis pour le quintile des plus petites municipalités et de 8 cedis pour celui des plus grandes. Cela reflète à la fois le poids des transferts (tableau 38) dans les recettes des MMDA et le poids du critère d'égalité dans la formule du DACF : un tel critère avantage les plus petites MMDA sur une base par habitant.

En 2007, les MMDA tirent 82 % de leurs ressources totales des transferts reçus du gouvernement du Ghana. Ce chiffre est similaire à celui de 2004 (84 %) et de 2006 (83 %). La très légère tendance à la baisse s'explique en partie par des actions pilotes dans quelques MMDA pour améliorer la perception des impôts locaux. Le tableau 38 présente les résultats obtenus si l'on trie les 138 MMDA de 2007 selon leur population, de la plus petite (South Dayi, 42 527 habitants) à la plus grande (Accra, 2 233 865 habitants), et qu'on les regroupe par quintile.

[69] PIB = 18 milliards de cedis en 2007, soit près de 12 milliards d'euros. Voir : [http://www.statsghana.govgh/docfiles/GDP/GPD-Real,Nominal,Growth%20Rates%20and%20Percentage%20Contribution%20of%20the%20various%20sectors%20of%20the%20economy\(2006-2008\).pdf](http://www.statsghana.govgh/docfiles/GDP/GPD-Real,Nominal,Growth%20Rates%20and%20Percentage%20Contribution%20of%20the%20various%20sectors%20of%20the%20economy(2006-2008).pdf)

Tableau 38 *Part des transferts financiers directs (hors dons) dans les recettes totales des MMDA, 2007*

Quintile par taille de population	1	2	3	4	5
Part des transferts financiers (en %)	93	91	88	85	74

Source : calculs des auteurs d'après les statistiques du MLGRDE.

Un traitement statistique effectué à partir de données regroupées par MMDA selon leur statut légal conduirait à un résultat similaire, les grandes MMDA étant des *Metropolitan* ou des *Municipal Assemblies*. Ainsi, pour les trois plus grandes villes en termes de population, la part en pourcentage des transferts dans les recettes totales d'Accra est de 59 %, contre 68 % pour Kumasi et 47 % pour Tema.

La part des transferts dans les recettes totales des MMDA varie également selon les régions (tableau 39). On constate que le taux de dépendance financière des MMDA – mesuré comme la part des revenus de transferts dans les recettes totales – semble croître avec le taux de pauvreté et décroître avec le revenu moyen. Le coefficient de corrélation entre pauvreté et dépendance sur les revenus de transferts est de 0,71 alors que celui entre part des transferts et revenu per habitant est de -0,92. Il y a donc une dimension péréquative (*de facto* mais non explicitement indiquée dans les textes pertinents), du moins en termes de ressources locales potentielles dans les transferts totaux aux MMDA.

Tableau 39 *Part des ressources de transferts dans les ressources totales des MMDA par RCC, selon l'indice de pauvreté et le revenu par tête*

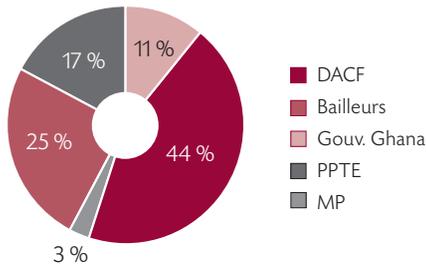
	Part des revenus des MMDA provenant de transferts (%)	Pauvreté (%)	Revenu annuel par habitant (cedis)
Accra	60	12	2 907
Eastern	82	15	1 794
Ashanti	78	20	1 967
Brong Ahafo	87	29	1 614
Upper West	94	88	901
Western	75	18	1 924
Volta	92	31	1 514
Central	88	20	1 810
Northern	96	52	1 529
Upper East	96	70	1 066

Source : calculs des auteurs d'après des données du MLGRDE (2007b).

La structure interne des transferts totaux reçus par les MMDA en 2007 est présentée à la figure 16. On constate que le DACF est la principale source de transfert. La somme des transferts financés sur ressources internes est de 58 % (44+11+3). Le transfert du gouvernement (*Gouv Ghana*) correspond au montant versé par l'État central pour paiement des salaires des employés municipaux rémunérés directement. Ces parts en pourcentage sont similaires à celles de 2004 : 52 % du DACF, 10 % pour les salaires, 27 % au titre de l'initiative PPTe et 11 % pour les bailleurs (*Government of Ghana and Development Partners*, 2007, p. 56, tableau 10).

Figure 16

Structure des dotations reçues par les MMDA, par types de dotations et par catégories de bailleurs, Ghana, 2007



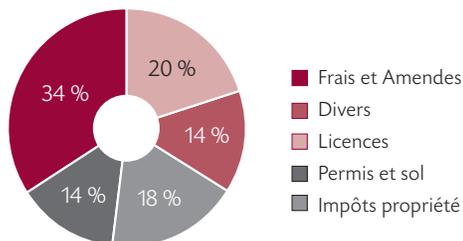
Note : MP = dotations des ministères.

Source : calculs des auteurs d'après des données du MLGRDE.

La répartition des ressources internes (IGF) en 2007 est présentée à la figure 17. La plus importante source de revenus locaux internes est composée des tarifs et amendes. Ces tarifs incluent la fiscalité de type patente appliquée aux entreprises. La taxation du bâti (*rates*) et les recettes des permis de construire et des paiements obtenus pour l'exploitation des ressources (*stool land*) sont d'importance plus secondaire.

Figure 17

Structure des ressources internes des MMDA, Ghana, 2007



Source : calculs des auteurs d'après des données du MLGRDE.

Ces données sont similaires à celles obtenues pour l'année 2005 (23 % pour les rates, 43 % pour la combinaison permis, sol, frais et amendes, 19 % pour les licences et 15 % pour divers) (*Government of Ghana and Development Partners, 2007, p. 51, tableau 8*). Notons ici que les recettes associées aux ressources naturelles (redevances minières pour l'essentiel) sont concentrées dans deux régions : Western (50 %) et Ashanti (25 %) (*Government of Ghana and Development Partners, 2007, ibid.*) (Inanga et Osei-Wusu, 2004, p. 87, tableau 3).

Bibliographie

AHWOI, K. (2010a), *Conceptualizing Decentralization in a Unitary State*, intervention lors de la National Stakeholder Conference on Decentralization, Ghana Institute of Management and Public Administration (GIMPA), Accra, 19-20 janvier.

AHWOI, K. (2010b), *Local Government and Decentralisation in Ghana*, Unimax Macmillan Limited, Accra North.

AHWOI, K. (2009), "Management, Leadership and Administration: What Type of Chief Executive does Ghana need", intervention lors de la National Stakeholder Conference on Decentralization, Ghana Institute of Management and Public Administration (GIMPA), Kumasi, 25-27 septembre.

ASANTE, F.-A. (2007), "Capacity Constraints on Local Government Environmental Policies in Ghana", in BRETON, A. (dir. pub.), *Environmental Governance and Decentralization*, Edwards Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

ASANTE, F.-A. (2001), "Provision of Public Goods and Services and Quality of Life: A Survey of Four District in Ghana", in UNIVERSITÉ DE BONN (dir. pub.), *One World: Research for a Better Quality of Life*, Margraf Publishers, Weikersham.

ASANTE, F.-A. et K. AKRAMOV (2008), "Decentralization and Local Public Services in Ghana: Do Geography and Ethnic Diversity Matter?", *GSSP Background Paper 16*, International Food Policy Research Institute, Accra et Washington, DC.

AYEE, J.R.A. (2008), "The Balance Sheet of Decentralization in Ghana", in Saito, F. (dir. pub.), *Foundations for Local Governance*, Physica-Verlag, Heilderberg.

AYEE, J.R.A. (1997), "The Adjustment of Central Bodies to Decentralization: The Case of the Ghanaian Bureaucracy", *African Studies Review*, vol. 40, n° 2, septembre, pp. 37-57.

AYEE, J.R.A. (1996), "The Measurement of Decentralization: The Ghanaian Experience, 1988-1992", *African Affairs*, vol. 95, n° 378, janvier, pp. 31-50.

AYEE, J.R.A. et R.-C. CROOK (2006), "Urban Service Partnerships, 'Street-Level Bureaucrats' and Environmental Sanitation in Kumasi and Accra, Ghana: Coping with Organisational Change in the Public Bureaucracy", *Development Policy Review*, 24(1), pp. 51-73.

BANQUE MONDIALE (2007), *Final Report – Ghana Decentralisation Policy Review*, Washington, DC, février.

CRAWFORD, G. (2004), "Democratic Decentralization in Ghana: Issues and Prospects", *POLIS Working Paper n° 9*, School of Politics and International Studies, University of Leeds, Leeds.

CROOK, R.-C. (1999), "No-party Politics and Local Democracy in Africa: Rawlings Ghana and the Ugandan Model in the 1990s", *Democratization*, 6 (4), pp. 114-138.

CROOK, R.-C. (1994), "Four Years of the Ghana District Assemblies in Operation: Decentralization, Democratization and Administrative Performance", *Public Administration and Development*, 14, pp. 339-64.

DAFFLON, B. et T. MADIES (2008), « Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier », *Notes et documents n° 42*, Agence Française de Développement, Paris, novembre.

FERRAZZI, G. (2006), *Ghana Local Government Act 1993: A Comparative Analysis in the Context of the Review of the Act*, document élaboré pour le *Local Governance and Poverty Reduction Support Programme (LGPRSP)*, ministère des Collectivités locales, du développement rural et de l'environnement (MLGRDE) et Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (disponible sur : <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-Ghana-Local-Governance-Act-Comparative-Analysis-2006.pdf>).

FISCHER, G. (1957), « Le Ghana, l'indépendance et ses problèmes », *Politique étrangère* n° 2, pp. 139-150.

GHANA STATISTICAL SERVICE (2007), *Patterns and Trends of Poverty in Ghana, 1991-2006*, Accra.

GIMPA et ILGS (2009), *Report on the First Annual Workshop on Local Government Reform and Decentralization for Members of Parliamentary Committees*, document élaboré pour le ministère des Collectivités locales, du développement rural et de l'environnement (MLGRDE) et la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 7-8 novembre (disponible sur : http://www.decentralisationreview.org/_otherreports/parliamentarians%20report.pdf).

GOVERNMENT OF GHANA AND DEVELOPMENT PARTNERS (2007), *Decentralization Policy Review, Final Report*, février (disponible sur : <http://dege.dk/assets/files/DecentralisationPolicyReview.pdf>).

HARUNA, P.-F. (2001), "Reflective Public Administration Reform: Building Relationships, Bridging Gaps in Ghana", *African Studies Review*, vol. 44, n° 1, pp. 37-57, avril.

INANGA, E.-L. et D. OSEI-WUSU (2004), *Financial Resource Base of Sub-national Governments and Fiscal Decentralization in Ghana*, Banque africaine de développement, Blackwell Publishing Ltd, Oxford et Malden, MA.

JACQUEMOT, P. (2007), « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 21, pp. 55-74.

LENTZ, C. (2006), « La décentralisation dans le Nord-Ouest du Ghana : des frontières contestées », in FAY, C., F.-Y. KONE et C. QUIMINAL (dir. pub.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique*, IRD Éditions, Montpellier.

LENTZ, C. (2000), "Chieftaincy has Come to Stay: la chefferie dans les sociétés acéphales du Nord-Ouest Ghana", *Cahiers d'études africaines*, 159, XL-3, pp. 593-613.

MLGRDE (2007a), *Comprehensive Decentralization Policy Framework*, ministère des Collectivités locales, du développement régional et de l'environnement, Accra.

MLGRDE (2007b), *Patterns and Trends of Poverty in Ghana, 1991-2006*, Ghana Statistical Service, Accra.

MLGRDE (2009), *Consolidated Report on Performance Assessment of MMDAs for the 2006 Fiscal Year*.

MoFEP (2004), "Financial Memoranda for Metropolitan, Municipal and District Assemblies", *Ghana Gazette*, n° 35, 20 août.

ROCHEGUDE, A. et C. PLANÇON (2009), « Fiche pays Ghana n° 12 », in *Décentralisation, foncier et acteurs locaux*, voir portail Foncier et développement (disponible sur : <http://www.foncier-developpement.org/>).

SHAH, A. (dir. pub.) (2006), "Local Governance in the Developing Countries", *Public Sector Governance and Accountability Series*, Banque mondiale, Washington, DC.

Chapitre 5

Les finances locales
des collectivités territoriales
au Kenya

Les finances locales des collectivités territoriales au Kenya

Réjane HUGOUNENQ, Yvon ROCABOY et François VAILLANCOURT

5.1. Histoire de la « centralisation » au Kenya, 1963-2010

À son indépendance, le 12 décembre 1963, le Kenya adopte une Constitution fédérale dite *Majimbo*^[70], qui accorde une place importante aux régions (au nombre de sept). Véritables collectivités locales (CL), ces régions disposent alors d'assemblées élues au suffrage universel et de ressources financières. À côté des régions, le système des institutions publiques territorialisées de cette époque comprend un second niveau de gouvernement local – les *Local Authorities* (LA ou communes). Comme dans bon nombre de pays africains, ces dernières ne sont cependant pas des structures qui datent de l'indépendance mais sont des héritages de la période coloniale^[71].

Cette expérience d'un État fortement décentralisé, fruit d'un compromis^[72] élaboré tout au long de la période dite intérimaire (1960-1963) précédant l'indépendance,

[70] *Jimbo* signifie « district » ou « région administrative » en kiswahili. *Majimbo* signifie qu'il peut y en avoir une pluralité.

[71] Les LA ont été érigées tout au long de la période coloniale en véritables collectivités locales pour faciliter l'administration du territoire. Le ministère des Gouvernements locaux est créé en 1928 afin d'en gérer l'extension. Il faut noter que contrairement à celles des régions, la structure des LA n'est pas mentionnée dans la Constitution de 1963.

[72] Les forces en présence à la veille de l'indépendance sont la KANU (*Kenya African National Union* – Union nationale africaine du Kenya), la KADU (*Kenyan African Democratic Union* – Union démocratique africaine du Kenya) et l'autorité coloniale britannique. La KANU regroupait les partis politiques locaux dominés par les Kikuyus et les Luos et prônait, au nom de l'unité nationale et de la lutte contre le néocolonialisme, une organisation centralisée du territoire. Inversement, la KADU, formée par l'ensemble des partis politiques des ethnies minoritaires (dont les Kalenjins) se positionnait en faveur d'une organisation décentralisée du pays, avec la constitution de régions disposant d'un contrôle sur la terre et ce, afin d'empêcher l'alliance Kikuyus-Luos de dominer les institutions nationales. Cette alliance tenta de faire valoir un droit territorial sur l'ensemble du domaine foncier, notamment dans la province de la *Rift Valley* où sont rassemblés les principaux districts kalenjins (Bourmaud, 1988). Cet État fédéral appelé de ses vœux par la KADU et basé sur une forte demande ethnique a été baptisé le *Majimbo*. De leur côté, les Britanniques ont soutenu la construction d'un État décentralisé. Stamp (1986) explique ce positionnement à la fois par la croyance dans les bienfaits de cette forme d'organisation gouvernementale et par la volonté de limiter le nationalisme et, par extension, les forces anticoloniales.

n'est que de très courte durée et, d'une certaine façon, elle n'a jamais réellement fonctionné. Un an seulement après l'indépendance, l'opposition se rallie par défaut au parti au pouvoir, ce qui permet à Jomo Kenyatta, premier Président du Kenya indépendant, de mettre en place sans résistance une Constitution républicaine (1964). Le Kenya devient une république unitaire. Les régions en tant que CL sont dissoutes et retrouvent le nom de « provinces » ainsi que les compétences qui étaient les leurs pendant la période coloniale (Bourmaud, 1988). Autrement dit, le Kenya retrouve l'organisation territoriale mise en place par les Britanniques tout au long de l'épisode colonial : d'une part, un système déconcentré structuré autour des provinces et, d'autre part, un système décentralisé composé de LA.

La structure déconcentrée provinciale s'organise à cette période autour de provinces, de districts, de divisions, de localisations et de sous-localisations. En décembre 1964, la tutelle de cette structure est transférée du ministère de l'Intérieur (*Ministry of Home Affairs*) aux services du Président (*Office of the President*), ce dernier nommant directement, comme c'est encore le cas aujourd'hui, les *Provincial Commissioners* (PC ou préfets de région) et les *District Commissioners* (DC ou préfets départementaux). L'organisation de cette administration provinciale et de ses divers niveaux (PC, DC, *Division Officer, Chief, Assistant-Chief*), soit près de 3 000 personnes, permet au Président de contrôler quasi directement une bonne partie de la sphère politico-administrative (Bourmaud, 1988).

La structure des LA, de son côté, est régie au sortir de l'indépendance par le *Local Government Act Regulation* (1963)^[73], qui reconnaît deux niveaux de LA : le premier est celui des *Municipal Councils*, qui opèrent au sein des zones urbaines, et des *County Councils*, qui recouvrent les zones rurales et dont la délimitation se confond *grosso modo* avec celle du district. Ces collectivités de premier niveau sont divisées en *Area, Urban and Local Councils* qui constituent le second niveau. La distinction entre ces deux niveaux disparaîtra au cours des années 1970. Aujourd'hui, il n'en subsiste qu'un, composé des *City Councils, Municipal Councils, Town Councils* et *County Councils* (voir *infra* section 6.2).

L'étendue des responsabilités et des ressources des LA ainsi que leur fonctionnement politico-administratif vont évoluer tout au long des décennies 1960 et 1970, dans le sens d'une recentralisation. En effet, peu de temps avant l'indépendance et ce, afin de contenir les mouvements anticolonialistes, les *County Councils* et les *Municipal Councils* se voient attribuer officiellement un nombre important de compétences^[74]

[73] On trouve à l'origine du projet de Code des collectivités locales de 1962, voté en 1963 sous le nom de *Local Government Act Regulation*, le *Sessional Paper* N°2 de 1961.

[74] Parmi ces compétences, l'éducation primaire, avec la construction et l'entretien des locaux et le paiement des salaires des enseignants ; la gestion des soins de santé ; l'entretien des réseaux routiers secondaires, etc.

ainsi que la possibilité de créer des emplois publics. Dans les faits cependant, les LA n'exerceront ces attributions qu'à partir de 1964, la régionalisation du début des années 1960 ayant dans un premier temps éclipsé ces niveaux inférieurs de collectivités. Après avoir supprimé le niveau des régions, le régime Kenyatta commence par chercher à revitaliser les LA afin de dynamiser l'économie en mobilisant la base. Le gouvernement met en place un système de subventions et crée à leur intention un impôt local (*Graduated Personal Tax* [GPT] ou impôt progressif sur le revenu) en complément d'un impôt national sur le revenu. Les LA peuvent également prélever toute une panoplie d'impôts locaux (*Rates*), de redevances ou de licences. Elles disposent à cette époque d'une relative autonomie de décisions. Cet état de fait est cependant moins le résultat d'une véritable volonté du gouvernement central de partager le pouvoir qu'une étape dans la construction de l'unité nationale à l'aide d'un État fort, conformément au souhait du gouvernement Kenyatta. Les premières années de l'indépendance sont consacrées à organiser le contrôle du centre, le local n'étant pas, tout au moins au début, l'objet des priorités politiques (Bourmaud, 1988).

Le fonctionnement des LA se révèle très vite non viable financièrement, en raison de l'importance des charges qu'elles doivent supporter au regard des compétences qu'elles détiennent mais aussi du fait des mesures prises unilatéralement par le gouvernement (gratuité des soins de santé, augmentation des salaires des enseignants, etc.) et qui ont contribué à grever leur budget. Nombre de ces collectivités, notamment les *County Councils*, sont à la fin des années 1960 et au début des années 1970 en situation de quasi-banqueroute. C'est aussi l'époque du *Harambee*, une idéologie promue par Kenyatta et visant à encourager la participation directe de la population, au travers de dons en argent ou en nature, au financement d'infrastructures locales (écoles, centres de santé) et ce, afin d'impulser la lutte contre l'ignorance, la pauvreté et les maladies et, *in fine*, le développement. Mais ce faisant, ce mouvement contribue à la mise en œuvre d'investissements locaux (Njeru et Njoka, 2007) dont la collectivité ne peut par la suite assurer le fonctionnement. Face à cette situation, mais aussi en raison d'un projet politique centralisateur, le gouvernement met en œuvre tout un ensemble de mesures visant à limiter les compétences et les ressources des LA^[75].

En 1965, la collecte des impôts locaux, et notamment de la GPT, est transférée aux niveaux des provinces. En 1970, le *Transfer of Function Act* transfère au gouvernement central les responsabilités obligatoires des *County Councils* en matière d'éducation primaire, de santé publique ou encore de voirie, au travers des ministères représentés dans l'administration déconcentrée. Les *County Councils* perdent également le contrôle

[75] Pour nombre d'auteurs, dont Bourmaud, la situation de quasi-banqueroute des LA est opportunément utilisée par le gouvernement.

de la GPT. Pour ce qui concerne les *Municipal Councils*, c'est davantage en termes de ressources que de compétences que s'effectue la remise en ordre. Ceux-ci se voient privés de la GPT en 1974, supprimée et remplacée par une taxe sur les ventes (*Sales Tax*) contrôlée par le centre. Par ailleurs, le montant des subventions allouées par l'État est fortement réduit.

Au total, le système mis en place entre l'indépendance et le milieu des années 1970 est centralisé. Nombre de compétences et de ressources échoient aux services ministériels localisés dans les provinces et les dépenses sont effectuées au travers des lignes budgétaires ministérielles. En outre, l'autonomie de décision dont jouissaient ces collectivités sera elle aussi mise à mal tout au long des années 1960. Les LA vont, par leur arrangement politico-administratif, être à la fois sous la surveillance des services déconcentrés des provinces et du ministère des Gouvernements locaux (*Ministry of Local Government*).

En effet, la recentralisation des pouvoirs revient également au ministère des Gouvernements locaux, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser de problème entre les structures déconcentrées directement au service du Président et ce ministère. À travers son représentant au niveau provincial, le ministre des Gouvernements locaux doit donner son accord sur la quasi-totalité des décisions prises au niveau des CL (section 2.2). Il nomme directement le quart des conseillers et donne son avis sur le recrutement du personnel administratif : secrétaires généraux (*Clerks*), comptables (*Treasurers*), etc. L'ensemble des arrêtés (*Bylaws*) pris au niveau local ainsi que les budgets sont contrôlés par le ministère des Gouvernements locaux. Enfin, les LA subissent également directement le contrôle des DC, hiérarchiquement dépendant de l'*Office of the President*, membre de droit des *Municipal et County Councils*.

Le Kenya n'échappe pas aux mouvements de contestation des régimes politiques autoritaires et centralisés qui émergent dans les années 1990, sous la pression de la société civile et des bailleurs de fonds. Comme dans nombre de pays africains, les réformes impulsées par la communauté internationale visent, entre autres, à la fois à démocratiser le fonctionnement du système politique et à renforcer l'efficacité du secteur public. Pour le premier point, cela s'est traduit au niveau national par la réintroduction du multipartisme dans la Constitution^[75] et, au niveau local, par la volonté de susciter la participation de la société civile à l'élaboration de la demande de services publics. Pour le second point, cela s'est traduit par l'impulsion de réformes visant

[75] En 1982, la section 2A de la Constitution indiquait la suppression du multipartisme. Cette section disparaît en 1992. Pour une discussion du rôle de la société civile et des bailleurs de fonds dans le processus de démocratisation au Kenya, voir Kibwana (1998).

à promouvoir la décentralisation budgétaire et fiscale. Au Kenya, ce n'est cependant pas la question des arrangements politico-administratifs des LA et de leur subordination aux autorités centrales qui ont été abordées – qui, pourtant, mettent en jeu la notion même de responsabilité des LA et, par extension, celle de l'efficacité d'une organisation décentralisée – mais uniquement celle des ressources à disposition des LA.

Tableau 40 Quelques repères constitutionnels

1963	La Constitution de l'indépendance : système parlementaire classique calqué sur le modèle britannique, avec un Premier ministre chef du gouvernement (Jomo Kenyatta) et un parlement bicaméral (Chambre des représentants et Sénat). La Constitution ne prévoit pas de poste de Président mais comporte un poste – de nature cérémoniale – de Gouverneur général représentant de la monarchie britannique et agissant comme chef d'État. Introduction du système <i>Majimbo</i> , de nature fédérale, qui comporte sept régions disposant d'une certaine autonomie, un système judiciaire indépendant et une charte des droits des minorités.
1964-1997	Modifications de la Constitution et transformation de la monarchie en république. Le pouvoir exécutif est confié à un Président qui cumule tous les pouvoirs : chef de l'État, chef du gouvernement et chef des armées. Abolition du système <i>Majimbo</i> et donc centralisation du pouvoir et passage à un parlement unicaméral, avec la dissolution du Sénat en 1967. Période de régime de parti unique à partir de 1982, qui prévoit un maximum de deux mandats présidentiels de cinq ans.
1998-2009	Processus de réforme constitutionnelle : une nouvelle Constitution (<i>Bomas Draft</i> puis <i>Wako Bill</i>) est proposée en 2005 par l' <i>Attorney General</i> (Procureur général de la République) et rejetée par un référendum populaire en novembre de la même année. Après les émeutes de 2007, une nouvelle Constitution est proposée par un comité d'experts en 2009 et sera soumise à un référendum en 2010.
4 août 2010	Adoption par référendum de la nouvelle Constitution, avec une majorité de 66,9 % de votes favorables. Ce texte entre en vigueur le 27 août 2010 mais son application sera progressive, selon les modalités de transition qui y sont prévues.

Source : auteurs.

En 1995, le *Kenya Local Government Reform Program* (KLGRP ou programme de réforme des collectivités locales), piloté par le ministère des Gouvernements locaux en lien avec les bailleurs de fonds, est conçu pour tenter d'accroître les ressources financières des communes, de favoriser la participation des citoyens à la vie de la cité et d'améliorer la fiabilité de l'information budgétaire et comptable. Le KLGRP s'est notamment concrétisé par la mise en place en 1999 du *Local Authority Transfer*

Fund (LATF ou Fonds de transfert aux collectivités locales) qui a redonné aux communes une marge de manœuvre financière (section 6.6). En 2002, dans le cadre de ce programme, le *Local Authority Service Delivery Action Plan* (LASDAP ou Plan d'action pour la fourniture de services dans les collectivités locales) est créé. Il a pour objet d'inciter les citoyens à participer davantage au processus de prise de décisions collectives, en particulier lorsqu'il concerne la production de services publics locaux. Conformément au LASDAP, les investissements financés par le LATF doivent au préalable être discutés lors de réunions publiques et classés par ordre de priorité au regard de l'enveloppe financière disponible. L'existence de ce plan est l'une des conditions de l'attribution de l'enveloppe « Performance » du LATF. Enfin, le *Local Authorities Integrated Financial Operations and Management System* (LAIFOMS ou système intégré pour la gestion et les opérations financières des LA) est mis en place. Il s'agit d'une application informatique dont l'objectif est d'améliorer et d'harmoniser la procédure de préparation et d'exécution du budget.

La création du LATF permet certes aux LA de disposer de davantage de fonds, mais sans qu'elles puissent pour autant en user à leur guise. La tutelle du ministère des Gouvernements locaux demeure, à travers l'élaboration de règles limitant strictement la liberté des LA en matière budgétaire.

Le système, déjà relativement opaque, se complexifie avec la création du *Constituency Development Fund* (CDF ou Fonds de développement des circonscriptions électorales) en 2003 (Kimenyi, 2005) qui voit entrer en jeu les parlementaires (sous-sections 6.2.3 et 6.6.2). Le CDF est géré par un conseil d'administration qui octroie une subvention aux *Constituencies* – circonscriptions électorales des députés à l'Assemblée nationale. Chaque circonscription est dotée d'un comité de gestion des fonds qui se charge de sélectionner les projets qui bénéficieront des dotations du CDF. Les membres de ce comité sont nommés par le député (un élu) selon des critères précis de représentativité (jeunes, femmes...).

En dotant ces *Constituencies* et en leur déléguant les pouvoirs de développer des programmes d'investissement au niveau local, le gouvernement enlève aux conseils municipaux la primauté en matière de fourniture de services publics locaux. En 2007, l'État confirme les *Constituencies* dans leur rôle d'acteur public local majeur, en les autorisant à recruter des *Project Managers*, créant ainsi une nouvelle bureaucratie locale qui entre dès lors en concurrence avec le pouvoir administratif des communes.

Au total, la structure des gouvernements locaux mise en place au sortir de l'indépendance a finalement très peu évolué au cours de ces 30 dernières années. En revanche, les compétences des LA comme leurs ressources ont été recentralisées. Sur la période 1963-1974, ce mouvement de centralisation a été initié par le

Président Kenyatta, fondateur du pays, et aucun de ses successeurs ne l'a réellement remis en cause. L'affaiblissement des responsabilités communales en matière de fourniture de services publics locaux s'est traduit par la réduction du poids financier des CL kenyanes, la part de leurs dépenses dans le produit intérieur brut (PIB) du pays passant de 3,26 % en 1969/1970 à 1,22 % en 1999/2000 (Banque mondiale, 2002). Les mesures prises dans les années 1990 ont contribué à donner davantage de ressources aux LA mais sans pour autant accroître leurs compétences et leur rendre une autonomie de décision.

Cette autonomie de décision est aujourd'hui au cœur des propositions de réformes du *Local Government Act* (LGA)^[76]. Un projet de loi visant notamment à renforcer la démocratie locale a été soumis au parlement et est en cours de discussion. Parallèlement, le Kenya s'est engagé depuis la fin des années 1990 dans un processus de réforme constitutionnelle (section 6.8) dont la première étape vient, après quasiment dix années de méandres, de s'achever par l'adoption, par le référendum du 4 août 2010, du texte de la nouvelle Constitution. Outre la réforme des institutions nationales, avec notamment la réduction des pouvoirs du Président au travers, en partie, de la création d'un Sénat représentant les nouvelles CL^[77], cette Constitution entend modifier le système des institutions publiques territorialisées elles-mêmes. Telle que rédigée cependant, la nouvelle Constitution laisse ouvertes bon nombre de questions sur le fonctionnement et le financement du nouveau système local. La seconde étape du processus de réforme constitutionnelle, celle de la mise en œuvre, risque d'être difficile. Ces questions sont discutées au chapitre 8 de ce rapport. Les parties qui suivent analysent l'organisation des collectivités territoriales en vigueur en 2010 et jusqu'à ce que soit mises en œuvre les dispositions de la nouvelle Constitution.

5.2. Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration en 2009/2010

La distinction opérée ici entre décentralisation et déconcentration obéit aux définitions et critères présentés dans Dafflon et Madiès (2008). Le Kenya dispose, au niveau local, de quatre types de collectivités territoriales. Mais en réalité, le maillage administratif du territoire n'est pas constitué que de collectivités territoriales. Entendue au sens large, l'organisation territoriale comprend non seulement ces dernières mais également des circonscriptions administratives et des circonscriptions électorales.

[76] Ou CAP 265, voir *infra*, section 5.2.1.

[77] Le pouvoir judiciaire devrait être renforcé avec la création d'une Cour suprême. Les nominations effectuées par le Président sont désormais soumises à approbation du Parlement, lequel peut également entamer une procédure de destitution à l'encontre du Président.

Elle comporte donc trois volets : un volet « décentralisation » correspondant aux collectivités locales (LA) ; un volet « déconcentration » formé des circonscriptions administratives ; et un volet constitué des circonscriptions électorales (*Constituencies*).

5.2.1. La décentralisation

Le Kenya compte en 2009 un seul niveau d'entités décentralisées, les *Local Government Authorities*, ou LA, que l'on peut traduire par le terme de « commune ». Leur nombre, inchangé depuis 2000, est de 175^[78]. La commune constitue la collectivité locale de base dont le territoire est organisé en arrondissements électoraux (*Wards*), au nombre de 2 850 en 2009. Il existe quatre types de LA :

- les *County Councils* (67), qui sont des communes rurales ;
- les *Municipal Councils* (45) et les *Town Councils* (62), qui sont des communes urbaines ;
- la capitale Nairobi, qui est un *City Council*.

Le cadre institutionnel qui régit le fonctionnement des LA est issu du *Local Government Act Regulation* de 1963, modifié en 1977^[79]. Amendé tout au long des années 1980, ce code est devenu le Chapitre 265 des lois du Kenya (ou CAP 265), aujourd'hui en vigueur. On emploiera ci-dessous indifféremment les termes de *Local Government Act* (LGA) ou CAP 265.

Conformément au LGA, les LA sont placées sous la tutelle du ministère des Gouvernements locaux. Le ministre détient le pouvoir de créer de nouvelles collectivités comme de fusionner ou de dissoudre celles qui existent ou encore d'en modifier les frontières^[80]. En revanche, le LGA ne contient aucun critère formel qui permette de différencier ces quatre collectivités ou encore de déterminer le passage d'une catégorie à l'autre. Des critères informels sont mentionnés, tels que la population (selon qu'elle est supérieure à 500 000, 200 000 ou 50 000 habitants), la présence d'infrastructures adéquates (électricité, eau, réseau routier), la taille du budget ou la propreté. Ces critères sont tirés d'un rapport non public rédigé en 2003 et sont inscrits au projet de révision du LGA dévoilé en décembre 2009.

Enfin, il existe une certaine confusion sur le statut de ville (*City*). Celui-ci n'est pas mentionné dans le LGA, alors que non seulement Nairobi s'en réclame mais également les municipalités de Mombasa et Kisumu. Contrairement aux deux autres *Municipalities*,

[78] http://www.pdm-net.org/fiches_pays/Kenya%20_Sept07_.pdf.

[79] En 1977, le Parlement a voté un nouveau code, qui a repris la quasi-intégralité des dispositions qui se trouvaient dans le texte de 1963.

[80] CAP 265, art. 5. La seule contrainte est qu'une commune ne saurait se retrouver dans deux provinces (circonscriptions administratives).

Nairobi est, en vertu d'une charte particulière qui lui a été accordée en 1950, formellement fondée à se présenter comme une *City* bien qu'elle soit considérée comme un *Municipal Council* par le LGA. En revanche, Mombasa et Kisumu, qui sont elles aussi des *Municipal Councils* selon le LGA, se présentent comme des *Cities* en vertu d'une promesse présidentielle du début des années 2000 relative à l'attribution de ce statut. Formellement, il n'y a donc qu'une seule *City*. Certains parlent cependant de façon informelle de villes présidentielles pour Mombasa et Kisumu.

5.2.2. Les circonscriptions administratives

Les circonscriptions administratives sont des entités territoriales déconcentrées dont l'ensemble constitue la représentation de l'État central sur le territoire national. Dépourvues de personnalité morale, ces entités ne sont que des cadres territoriaux de coordination des activités des agences locales du gouvernement central. Ces structures dépendent des services du Président ainsi que du ministère des Affaires provinciales (*Minister of State for Provincial Administration and Internal Affairs*).

Les cinq niveaux de circonscriptions administratives sont la *Province*, le *District*, la *Division*, la *Location* et la *Sub-location*.

La province (Province)

La province correspond au niveau supérieur du maillage administratif déconcentré. Son espace territorial comprend plusieurs districts. Il existe huit provinces au Kenya : *Central, Coast, Eastern, North-Eastern, Nyanza, Rift Valley, Western* et *Nairobi*.

La province est administrée par un préfet de région ou gouverneur (PC) nommé par le Président. C'est au niveau de la province qu'on trouve le représentant du ministère des Gouvernements locaux, le *Provincial Local Government Officer* (PLGO), qui est responsable de la tutelle rapprochée des collectivités locales décrites ci-après. Il est le secrétaire d'un comité, le *Provincial Budget Committee*, qui prononce l'approbation des budgets des communes urbaines et rurales. Ce comité est présidé par un fonctionnaire du ministère des Gouvernements locaux et comprend, outre des fonctionnaires de ce ministère, le directeur général, le trésorier, le maire et le président du comité des finances et des hauts fonctionnaires de la commune. Ce budget peut être modifié pour assurer sa conformité à diverses règles. Le conseil municipal est alors informé de ces modifications mais ne les revote pas. Le PLGO approuve également à ce stade le nombre de postes (*Establishment*) de la collectivité et tout changement à la hausse ou à la baisse. Il approuve aussi les lignes de crédits bancaires (*Overdrafts*), les emprunts, les projets d'investissement des collectivités locales et les taux des diverses taxes et frais. Il doit enfin donner son avis sur les comptes administratifs (*Accounts*) et est compétent pour accorder les autorisations préalables portant sur certains

actes des dites communes. Formellement, l'approbation est le fait du ministre et non du ministère, mais c'est le rôle du ministère de tout contrôler à l'avance.

Le district (District)

C'est le deuxième niveau de circonscription administrative. Le nombre de districts est passé de 50 à 149 entre 1999 et 2008 (*Kenya National Bureau of Statistics, 2008b*). Fin novembre 2009, 174 districts ont été officiellement promulgués (*Gazetted*). Mais des districts fonctionnent sans avoir été promulgués, ce qui porte le total à 214 fin novembre 2009. On observe une volonté de créer de nouveaux districts par la division des anciens, en faisant coïncider les frontières de ces nouveaux districts avec celles des *Constituencies*, qui sont au nombre de 210, ou en les incluant au sein des frontières de ces circonscriptions. Ces *Constituencies* sont les circonscriptions électorales des députés kenyans membres de l'Assemblée nationale (*Members of Parliament – MP*)^[81].

Le district est dirigé par un *District Commissioner* (DC), l'équivalent d'un préfet départemental, désigné par le président. En tant que dépositaire de l'autorité gouvernementale dans le district, le DC est chargé de l'exécution des décisions du centre dans sa sphère territoriale de même que de la coordination des activités de l'ensemble de l'administration publique déconcentrée provinciale. En outre, c'est un officier de police. Il n'exerce pas de tutelle sur les communes urbaines et rurales de sa sphère territoriale. Le DC a des responsabilités similaires à celles du préfet de région (PC) mais pour une assise territoriale plus petite et il rend compte au PC. Enfin, le ministère des Gouvernements locaux n'a pas de représentant au niveau des districts.

La division (Division)

Elle est dirigée par un sous-préfet. Il s'agit surtout d'une structure de sécurité publique en appui aux chefs et sous-chefs.

La localisation/sous-localisation (Location/Sub-location)

La localisation ou sous-localisation est le niveau de base des collectivités déconcentrées. Il y avait 2 948/7 947 localisations/sous-localisations en novembre 2009^[82]. Leur quantité augmente avec le nombre de districts au fil du temps. Chacune des localisations/sous-localisations du pays est administrée par un chef/sous-chef (*Chief/Assistant-Chief*) nommé par le gouvernement central. Ce sont en règle générale des individus membres de cette communauté de base qui occupent ces postes. Ils sont surtout chargés de régler les situations conflictuelles de nature foncière et de veiller à l'ordre public.

[81] L'Assemblée nationale compte 225 membres au total, dont douze nommés et trois *ex-officio*.

[82] Source : communication privée avec les services du Président, 4/12/2009.

Le ministère de Nairobi (Ministry of Nairobi Metropolitan Development)

Le ministère de Nairobi^[83] a été créé en avril 2008. Il est jusqu'ici peu actif mais son rôle serait de planifier le grand Nairobi et d'y construire des infrastructures routières. Il s'étend hors des frontières de la province de Nairobi, puisqu'il couvre une partie des provinces *Rift Valley et Eastern*.

5.2.3. Les circonscriptions électorales

Les *Constituencies*, l'équivalent des circonscriptions électorales françaises, sont aujourd'hui des acteurs importants dans la procédure de fourniture des services publics locaux par des projets d'investissement locaux. Il en existe 210^[84]. Leur présence au niveau local vient du CDF, un Fonds créé en 2003 avec l'adoption du *CDF Act* par le parlement. L'enveloppe du CDF est égale à 2,5 % des recettes ordinaires du gouvernement à l'exception de l'aide extérieure. Le CDF a vocation à réduire les différences de développement interrégional. Il est essentiellement destiné à la mise en œuvre de projets d'investissement et porte une attention particulière aux programmes de réduction de la pauvreté. Au sein de chaque *Constituency*, un *Constituency Development Committee* (CDC ou Comité de développement des circonscriptions) est constitué, composé de 15 membres maximum, présidé par le MP et chargé d'allouer les fonds entre les projets sélectionnés théoriquement par la communauté (au nombre de cinq au minimum et de 25 au maximum). Outre le MP, deux conseillers locaux, le *District Officer*, deux membres d'organismes religieux, deux hommes, deux femmes, un jeune, un membre d'une ONG et au plus trois autres résidents de la circonscription siègent au CDC. La nature de cette structure est peu claire. Elle ne se confond pas avec les structures déconcentrées administratives. Elle est plus proche d'une structure dévolue, au sens où elle est pilotée par un élu de la circonscription, fût-il député, et par un conseil décisionnel nommé par ce dernier. Mais dans le même temps, cette structure n'est pas totalement autonome et responsable des décisions prises. En effet, les projets sélectionnés par le CDC doivent ensuite être validés au niveau national par le *Board of Management du Constituencies Development Fund Board*. Ce *Board* est composé entre autres du Secrétaire permanent du ministère de la Planification (ou l'équivalent) et de celui du ministère des Finances.

Enfin, il existe au niveau du district un *District Project Committee* chargé de veiller à ce qu'une coordination minimum se fasse entre les projets financés par le CDF et les projets financés par les districts ou les communes, en particulier pour qu'il n'y ait

[83] http://www.nairobimetro.go.ke/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=58

[84] Le projet de Constitution prévoit de porter ce nombre à 290.

pas de duplication de projets au sein d'un même district. Ce comité est composé, entre autres membres, des MP des *Constituencies* du district ainsi que des maires (*Mayors ou Chairmen*) des communes du district concerné.

Le tableau 41 présente synthétiquement les caractéristiques principales de l'organisation du secteur public local et de la déconcentration au Kenya.

Tableau 41 *Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration (2009/2010)*

Niveaux	Déconcentration			Dévolution	Constituencies
Central	Ministères fonctionnels	Services du Président Ministère des Affaires provinciales	Ministère des Gouvernements locaux		<i>Constituency Development Fund (CDF)</i>
Non central					
Provinces	Représentants	<i>District Commissioner (PC)</i>	<i>Provincial Local Government Officer (PLGO)</i>	x	x
Districts	Représentants	<i>District Commissioner (DC)</i>	x	x	x
Divisions	x	(Sous-préfet)	x	x	x
Circonscription électorale nationale	x	x		x	Comité de choix (<i>Constituency Development Committee – CDC</i>) et suivi des projets (<i>District Project Committee – DPC</i>)
Communes	x	x	Personnel cadre	Quatre types de commune	x
Localisation / sous-Localisation	x	<i>Chief/ Assistant-Chief</i>	x	x	x

Source : d'après CAP.265.

5.2.4. La structure politico-administrative des Local Authorities

Toute LA, quel que soit son statut, est dotée d'un conseil municipal (organe délibérant) en partie désigné au suffrage universel direct par les électeurs d'un arrondissement électoral (*Ward*) et en partie nommé par le ministre des Gouvernements locaux. Un maire préside le conseil, qui impulse les décisions politiques mais qui n'est pas l'ordonnateur du budget ; il est désigné au suffrage indirect par le conseil pour deux ans (renouvelable sans limite). Enfin, chaque LA possède son administration.

Le conseil municipal

Les conseils municipaux des communes urbaines et rurales sont constitués pour les trois quarts de conseillers communaux élus au suffrage universel direct dans chaque *Ward* pour un mandat de cinq ans et pour un quart (un tiers des élus) de conseillers nommés par le ministère des Gouvernements locaux pour cinq ans ou moins, ce mandat étant révocable à tout moment par le ministre (LGA, art. 27). Ces nominations se font sur la base de la part de chaque parti parmi les conseillers élus pour un mandat de cinq ans. Si par exemple, 60 % des conseillers élus sont issus du parti A, alors 60 % des conseillers nommés devront l'être également. Ce choix d'avoir des conseillers nommés visait initialement, dans un contexte de parti unique, à assurer une capacité minimum de bonne gestion parmi les conseillers (voir le chapitre 4 consacré au Ghana dans cet ouvrage pour des explications alternatives de la non-élection d'une partie des membres de conseil). Dans la mesure où ils sont nommés en fonction des résultats électoraux, cela permet de minimiser la mainmise du centre sur le conseil.

On exige des conseillers qu'ils soient des résidents depuis au moins cinq ans ou encore qu'ils soient des résidents ayant payé l'impôt foncier (*Property Rates*) l'année précédant l'élection. On exige aussi qu'ils ne soient pas illettrés mais cette exigence peut être suspendue par la commission électorale (LGA, annexe 5, art. 3). Le nombre de conseillers dépend de la population de la commune. En tant qu'organe délibérant, la tâche principale du conseil est de délibérer sur toutes « *les affaires de la commune* » : définir les grandes orientations du développement communal, discuter et adopter les plans de développement communaux, contrôler l'exécution des plans, donner mandat au maire et aux commissions techniques ou encore contrôler l'action de celles-ci et de celui-là.

Le conseil doit normalement se réunir au moins quatre fois par an. Il est ouvert au public et à la presse, ce qui n'est pas le cas des comités. Les comptes rendus (minutes) de leurs délibérations sont disponibles pour consultation. Le conseil est tenu explicitement de mettre en place une commission permanente financière (LGA, art. 92) dans laquelle siègent le maire/président, le maire adjoint/vice-président ainsi que

d'autres membres du conseil. Cette commission rend des avis sur les taux de taxation, le recouvrement des impayés et, de façon générale, sur toutes les questions d'ordre financier.

Le maire/président

Le maire ainsi que le maire adjoint sont élus par et parmi les conseillers des municipalités pour un mandat de deux ans renouvelables. Pour les présidents et vice-présidents (*Chairman/Vice-Chairman*) des conseils de *County Councils* ou de *Town Councils*, la procédure est la même mais le ministre peut désigner le président (cette mesure restant très rare). En pratique, il semble qu'environ 2/3 des maires ne fasse qu'un mandat^[85]. Le maire n'est pas l'ordonnateur du budget. Il assure la présidence des séances de délibérations.

La loi prévoit que c'est le directeur général de la commune (*Town Clerk*) assisté du trésorier (*Town Treasurer* ou, dans sa version moderne, *Chief Financial Officer* – CFO) qui exécute le budget. Le directeur général est le *Chief Executive Officer* (CEO) (LGA, art. 129). Le rôle clef de ces hauts fonctionnaires ressort bien à l'article 141 du LGA qui prévoit :

- leur droit d'assister aux rencontres du conseil de ses comités et sous-comités ;
- leur droit d'exiger que leur opinion, si elle n'est pas écoutée, soit inscrite au procès-verbal ;
- la nécessité pour le conseil d'obtenir l'autorisation du ministre pour mener à bien une action pour laquelle un haut fonctionnaire a fait enregistrer sa dissidence.

De façon générale, l'ensemble des cadres supérieurs de toutes les communes prévus au LGA (art. 129-132) – soit le directeur général (*Town Clerk*), le CFO, le directeur de la santé (*Medical Officer of Health*) et l'ingénieur municipal (*Town Engineer*) ainsi que les autres postes de niveau un à neuf dans la classification des postes (sur un total de 20) – appartiennent à un établissement de la fonction publique kenyane (*Public Service Commission*). Leurs salaires sont payés par les LA qui les embauchent. Ces cadres alternent des postes au niveau central et au niveau des LA^[86]. Notons ici que les postes exercés au niveau local sont moins bien payés que leur équivalent au niveau central, ce qui a entraîné des discussions en 2009 visant à reconsidérer les modalités de rémunération de ces cadres. Une alternative possible serait que le gouvernement central continue de payer ces cadres directement ou qu'il verse aux municipalités un transfert pour couvrir les salaires.

[85] Selon le ministère des Collectivités locales.

[86] La mobilité intercommunale des hauts fonctionnaires est facilitée par la possibilité de transférer les acquis d'un fonds de pension à un autre (LGA, art. 139-140).

L'ensemble de ces arrangements politico-institutionnels réduit considérablement l'autonomie décisionnelle des LA. Cependant, la possibilité pour le maire d'être l'ordonnateur du budget ainsi que la remise en cause du droit de dissidence des hauts fonctionnaires sont des modifications en cours de discussion dans le cadre de refonte du CAP 265 (voir *infra*, section 6.8).

5.2.5. Problématiques institutionnelles

Plusieurs types de problèmes institutionnels émergent de l'organisation du secteur public local kenyan. En premier lieu, il existe une certaine compétition entre les communes et les *Constituencies* dans la fourniture des infrastructures publiques locales. Leurs prérogatives sont les mêmes mais aucune exigence de coordination n'est inscrite dans la loi. Seule la participation des maires des communes appartenant à un district concerné aux travaux du DPC est rendue obligatoire par le *CDF Act*. Toutefois, ce comité est principalement chargé de veiller à ce que les projets des *Constituencies* appartenant à un même district ne soient pas redondants et non à organiser la coopération entre communes et *Constituencies* d'un même district. Des problèmes d'inefficacité dans la prise de décision publique au sein d'une aire géographique donnée sont donc à craindre avec ce type d'organisation. Les acteurs rencontrés sur le terrain le reconnaissent volontiers, même s'il semble que le problème, considéré comme important durant les premières années du CDF, devienne aujourd'hui moins aigu avec l'apprentissage de la procédure.

En second lieu, les maires des communes ont un pouvoir très limité, concrétisé par la brièveté de leur mandat (2 ans renouvelables) et leur faible taux de renouvellement (à peine 30 %). Ils semblent dominés politiquement, au niveau local, par les MP à la tête des *Constituencies* et, au sein même de la commune, par le *Town Clerk*, qui possède un pouvoir administratif important. La mairie semble d'ailleurs constituer une étape utilisée par certains pour entrer au parlement. Tout cela affaiblit la commune dans son rôle de collectivité locale. À ce titre, l'existence des communes semble ressortir davantage d'une procédure de déconcentration ou de délégation que d'une procédure de dévolution.

5.3. Le budget décentralisé

L'exercice budgétaire débute le 1^{er} juillet de l'année (t) et se termine le 30 juin de l'année (t+1). Le LGA prévoit un budget annuel et, si nécessaire, un budget rectificatif (*Supplementary Estimates*). La préparation du budget suit une circulaire du ministère des Gouvernements locaux publiée à la fin du mois de février précédant l'exercice budgétaire et appelée *Guidelines for Preparing Budget Estimates*. Cette circulaire

soumet le budget à un certain nombre de règles contraignantes qui peuvent varier d'une année à l'autre. Ces règles doivent être respectées afin de pouvoir bénéficier de l'enveloppe « Performance » du LATF (voir *infra*, section 5.6.1).

Ces règles peuvent être d'ordre général, s'appliquer au volet « dépenses » du budget ou s'appliquer à son volet « ressources ». Elles sont présentées ici à titre indicatif pour l'exercice 2008-2009.

Règles d'ordre général :

- (1) Le budget doit être présenté en équilibre en tenant compte de l'excédent ou du déficit de clôture de l'exercice précédent, des engagements contractés sur les exercices précédents (*Cash Balances*) et du besoin en fonds de roulement de la commune. En pratique, les budgets sont souvent déficitaires car il y a une tendance à gonfler artificiellement les prévisions de recettes.
- (2) Le budget doit être soumis pour approbation au comité du budget de la province (*Provincial Budget Committee*) pour le 15 avril de l'année précédant l'exercice budgétaire. Ce comité est constitué de membres du bureau du vice-Premier ministre (*Office of the Deputy Prime Minister – ODPM*) et du ministère des Gouvernements locaux ainsi que des conseillers et employés municipaux de la collectivité. Le budget peut ensuite être amendé selon les recommandations du comité et doit être soumis pour approbation au ministre des Gouvernements locaux pour le 5 juin.
- (3) Une fois obtenue l'approbation du ministère des Gouvernements locaux, chaque municipalité doit publier son budget dans au moins deux quotidiens nationaux (un en anglais, l'autre en swahili). En réunion publique, tenue généralement le dernier jeudi du mois de juin, le président de la commission des finances doit alors présenter le budget à ses administrés (*Local Authority Budget Day*).

Règles s'appliquant au volet « dépenses » :

- (4) La part des dépenses de personnel ne doit pas excéder 45 % des dépenses totales.
- (5) Au moins 10 % des dépenses totales doivent être utilisés à des opérations de réparation et de maintenance.
- (6) Les dépenses d'investissement doivent représenter au moins 65 % du montant du LATF au titre de la fourniture de services publics (voir *infra* section 5.6.1).
- (7) Une dépense correspondant à 20 % du montant total du LATF doit être affectée à la mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté.
- (8) Une dépense correspondant à 2 % au moins du revenu total de la collectivité doit être utilisée à la formation des personnels.

- (9) Les collectivités peuvent s'endetter. Mais lorsqu'une collectivité locale est endettée, au moins 10 % de l'ensemble des recettes de la collectivité doivent être utilisés à la réduction de l'encours de dette (*Outstanding Debts*). La dette des collectivités locales est en principe constituée à la fois de la dette bancaire et d'arriérés de paiement portant ou non intérêts. Le LATF impose que les arriérés de paiement (sommés dues aux organismes de sécurité sociale, etc.) soient épurés au 30 juin 2010 (voir section 5.7.2). Au cas où cela semblerait impossible, la collectivité locale doit le signaler et réaménager sa dette.

Règles s'appliquant au volet « ressources » :

- (10) Les recettes budgétées ne doivent pas excéder un montant déterminé par le ministère des Gouvernements locaux (*Revenue Ceiling*). Cela vise à éviter les projections trop optimistes de recettes. Ces plafonds sont fonction des recettes passées et d'un taux de croissance jugé raisonnable par le ministère.
- (11) Le ministère des Gouvernements locaux doit approuver tout changement du montant des impôts ou charges qui sont payés par les contribuables locaux.

La liberté des collectivités locales en matière de dépenses et de recettes est donc théoriquement extrêmement réduite. Il semble toutefois qu'un certain nombre d'entre elles ne respectent pas ces règles. Ainsi sur l'exercice 2007/2008, la municipalité de Kisumu a un ratio « personnel sur dépenses totales » égal à 54,3 %, ce qui est largement supérieur au seuil autorisé. Ses dépenses d'investissement sont également très inférieures au niveau exigé par la circulaire (50 500 000 shillings du Kenya [KES] au lieu de 71 586 000 KES). En outre, seuls 5 % des dépenses totales ont été affectés à des opérations de réparation et de maintenance, au lieu des 10 % requis. Cela souligne la volonté du ministère d'encadrer strictement l'évolution et la structure des budgets des collectivités locales mais également la difficulté des gouvernements locaux de se soumettre à ces règles.

Par ailleurs, les collectivités locales semblent très bien s'accommoder de ces règles contraignantes. Elles sont même appréciées par l'ensemble des acteurs rencontrés. Elles leur permettent en effet d'invoquer des contraintes externes lorsque la pression des administrés pour accroître la dépense publique locale (la masse salariale en particulier) est trop forte. L'irresponsabilité financière des élus locaux est ainsi limitée théoriquement par l'existence de ces règles.

Le tableau 42 donne une présentation générale du budget des collectivités locales kenyanes. Les dépenses y sont inscrites par nature. Il en existe trois types : les dépenses courantes, les dépenses d'investissement et le remboursement de la dette. En recettes, on trouve les transferts reçus du gouvernement central et des institutions interna-

tionales ainsi que les ressources propres. Notons que la nomenclature des recettes inclut les emprunts qui, tant au sens financier que de gestion des finances publiques, ne sont pas des recettes, mais des « sources de financement ». Sauf en situation de « *bail-out* », l'emprunt doit en effet être remboursé (troisième position des dépenses dans le tableau 42), ce qui nécessite des recettes réelles cette fois, soit propres, soit reçues par des transferts financiers. De même, la définition du déficit est biaisée par l'inscription de l'emprunt en position 14 des recettes – sans distinction de l'usage qui en est fait (couverture de dépenses de fonctionnement ou financement des investissements) : il suffit d'accéder à l'emprunt pour équilibrer le compte. L'équilibre de référence, au sens de la règle d'or des finances publiques locales, devrait se définir en excluant du calcul du solde la position 5 des dépenses (investissements) et la position 14 des recettes (emprunts).

Il existe également une présentation matricielle du budget de fonctionnement des communes avec, en ligne, les dépenses par fonction et, en colonne, les dépenses par nature. Dans les dépenses par fonction figurent également les dépenses des principaux services de la collectivité locale : conseil municipal, direction générale et trésorerie (tableau 43). Il faut toutefois remarquer que la classification fonctionnelle (en ligne) est loin d'être adéquate. En effet, la première partie ne contient que des références institutionnelles (conseil municipal, directeur, trésorier, ingénieur) mais pas des tâches dévolues. La deuxième partie propose quatre tâches définies, encore que certaines soient composites, comme l'eau potable et l'évacuation des eaux usées (égouts) ou la santé et l'environnement – des fonctions qui ne vont pas forcément de pair. En outre, force est de constater que l'énuméré des tâches dans le tableau 43 ne correspond pas à la liste des tâches transférées selon la nomenclature donnée au début de la section 43 et dans le tableau 44 qui suivent. Par exemple, la nomenclature budgétaire cumule sous un même chapeau dans le tableau 43 « santé et environnement », tandis que l'énumération des tâches décentralisées (tableau 44) donne sous le chiffre 4 « santé et hygiène » et sous le chiffre 2 « environnement et gestion des ressources naturelles » alors que les « égouts » se trouvent sous le chiffre 8 « eau et énergie » ! Avec de telles différences de classification, on est en droit de se demander comment se mesurent à la fois le résultat de la décentralisation et les progrès de cette dernière dans une optique de mise en œuvre pluriannuelle...

Tableau 42 Budget décentralisé

Dépenses	Recettes
<p>Dépenses courantes (<i>Recurrent Expenditures</i>)</p> <ol style="list-style-type: none"> Dépenses associées aux conseillers municipaux (<i>Councillor Expenditures</i>). Dépenses de personnel (<i>Personnel Costs</i>). Dépenses de fonctionnement (<i>Operations Costs</i>). Dépenses de maintenance (<i>Maintenance Costs</i>). <p>Dépense d'investissement (<i>Capital Expenditures</i>)</p> <ol style="list-style-type: none"> Dépenses en capital (<i>Capital Projects</i>). 	<p>Recettes reçues du gouvernement central (<i>Central Government Transfers</i>)</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Local Authority Transfer Fund</i> (LATF). <i>Road Maintenance Levy Fund</i> (RMLF). <i>Contribution in Lieu of Rates</i> (CILOR).
<p>Remboursement de la dette (<i>Debt Resolution Repayments</i>)</p>	<p>Recettes propres (<i>Local Own Revenues</i>)</p> <ol style="list-style-type: none"> Patente (<i>Single Business Permit</i>). Taxes foncières (<i>Property Rates</i>). Taxes sur les activités commerciales et d'abattage (<i>Market Fees and Slaughtertouse</i>). Droits de stationnement (<i>Vehicle Parking</i>). Locations (<i>Plot Rents and House Rents</i>). Taxes sur produits agricoles (<i>Cesses</i>). Taxes à l'entrée des parcs d'attraction et des réserves naturelles (<i>Game Parks and Natural Reserve Fees</i>). Taxes sur la distribution d'eau et le traitement des eaux usées (<i>Water Supply and Sewerage Charges</i>). Taxes sur l'enlèvement des ordures ménagères (<i>Solid Waste Disposals</i>). Autres taxes (en vertu de l'article 148 du LGA, une collectivité locale peut créer des taxes ou des redevances en contrepartie d'un service offert aux administrés : taxe funéraire, taxe sur les panneaux publicitaires..., après approbation du ministre des Gouvernements locaux). <i>Emprunts : en vertu de l'article 222 du LGA, une collectivité locale peut emprunter au Local Government Loans Fund ou auprès de n'importe quelle banque après autorisation du ministre des Gouvernements locaux.</i>
<p>Déficit ou excédent (<i>Net Surplus/Deficit</i>)</p> <p>C'est la différence entre les recettes totales et la somme des dépenses courantes, des dépenses d'investissement et du remboursement de la dette</p>	<p>Recettes provenant d'institutions internationales</p>

Élaboration : les auteurs

Source : LGA, Guidelines for preparing budget estimates and accessing Local Authorities Transfer Fund monies ; LATF (2009).

Tableau 43 Budget de fonctionnement par fonction

Fonction	Nature	Personnel	Fonctionnement	Entretien
Conseil municipal (Council/Civic)				
Directeur général (Clerk's Department)				
Trésorier (Treasurer's Department)				
Ingénieur municipal (Engineer's/Works Department)				
Services sociaux				
Eau et égouts				
Santé publique et environnement				
Éducation				
Autres				

Source : auteurs

5.4. Le transfert des tâches

Les dix domaines de tâches transférées selon le LGA sont les suivants :

- (1a) Gestion du domaine foncier
- (1b) Aménagement du territoire et aménagement urbain
- (2) Environnement et gestion des ressources naturelles
- (3) Développement économique et planification
- (4) Santé et hygiène
- (5) Éducation, emploi, formation professionnelle et alphabétisation
- (6) Culture, sports et loisirs
- (7) Protection civile, assistance et secours
- (8) Pompes funèbres et cimetière
- (9) Eau et électricité
- (10) Marchés, foires et abattoirs.

Le tableau 44 résume le détail des tâches transférées. Il s'agit d'un état des lieux à fin 2009. Ces compétences sont moindres que celles dont les communes jouissaient au moment de l'indépendance, donc on ne peut pas parler de transfert de compétences du centre vers les communes, mais plutôt de l'inverse, dans le domaine de l'éducation par exemple. On peut également associer la disparition de certains outils financiers communaux, discutés précédemment, à ce changement.

Dans l'ensemble cependant, les compétences communales sont correctement définies, tout au moins dans les textes. Dans la pratique, la délimitation des compétences des LA est beaucoup plus floue. Ainsi, il est apparu au cours des entretiens qu'en raison des mécanismes du LASDAP, certaines LA pouvaient être amenées à financer sur le LATF des projets n'entrant pas dans leurs champs de compétences. Inversement, certains services leur incombant peuvent très bien, selon les cas, être exercés par l'administration déconcentrée au travers des lignes budgétaires ministérielles. Enfin, et ceci explique cela, les LA n'exercent leurs compétences que dans la mesure des moyens disponibles.

Domaine	<i>Municipalities, Town Councils et County Councils</i>	<i>Municipalities et Town Councils</i>	<i>Municipalities</i>
1. Aménagement du territoire, gestion du domaine foncier, aménagement urbain	m) réglementation des clôtures ; y) établissement de monuments publics ; 154) réglementation des briqueteurs et carrières ; 159) Comtés (<i>County Councils</i>) réglementation en milieu rural des commerces.	182) construction et entretien des rues.	
2. Environnement et gestion des ressources naturelles	h) établissements de boisés ; k) combattre les infestations d'insectes ; w) mise en place de mesures protégeant les animaux sauvages ; x) établissement et opération de pâturages.		
3. Développement économique et planification	n) collecte de données statistiques ; ad) promotion de la commune ; ae) soutien aux lois avantageant la commune et opposition à celles les désavantageant ; 153) établissement et opération d'un système de transports publics avec un monopole si désiré.	161) contrôle de l'affichage ; 162) et 163) contrôle de divers types de commerce.	

Domaine	<i>Municipalities, Town Councils et County Councils</i>	<i>Municipalities et Town Councils</i>	<i>Municipalities</i>
4. Santé et hygiène	<p>z) établissement et opération de centres de bien-être et réglementation de telles activités ;</p> <p>aa) aide aux personnes nécessiteuses ;</p> <p>ab) établissement et opération de pouponnières et cliniques et aide à de tels établissements.</p>	<p>160) établissement et opération de toilettes publiques, de services ambulanciers, d'entrepôts frigorifiques ;</p> <p>161) établissement de lavoirs ;</p> <p>161) établissement, opération et réglementation de locations de chambres et de restaurants, bars et réglementation des magasins d'alimentation.</p>	<p>i) création et opération d'hôpitaux, de maternités, et de dispensaires ;</p> <p>j) services de désinfections ;</p> <p>160) établissement et opération de services d'ordures ménagères et de services de dératisation.</p>
5. Éducation, emploi, formation professionnelle et alphabétisation	<p>152) octroi de bourses d'études.</p>		<p>152) établissement et opération d'écoles.</p>

Domaine	<i>Municipalities, Town Councils et County Councils</i>	<i>Municipalities et Town Councils</i>	<i>Municipalities</i>
6. Culture, sports et loisirs	<ul style="list-style-type: none"> o) i) création et entretien de parcs ; ii) de bateaux ; iii) d'aquariums et quais ; iv) terrains de sports ; v) équipements de jeux ; vi) cafés s) établissement et opération de bibliothèques, galeries d'art, musées et jardins botaniques ou zoologiques ; t) établissement et opération d'orchestres ; u) établissement et opération de stations de radios et de télévisions soumis aux lois nationales ; ac) établissement et opération de théâtres, cinémas et salles de concerts. 		
7. Protection civile, assistance et secours	l) entreposage des explosifs	160) établissement et opération d'un service d'incendie et de fourrière.	
8. Pompes funèbres et cimetières		161) établissement et opération de cimetières.	

Domaine	<i>Municipalities, Town Councils et County Councils</i>	<i>Municipalities et Town Councils</i>	<i>Municipalities</i>
9. Eau et électricité		160) établissement et opération de l'éclairage des rues ; 168-176) services d'égouts et drainage ; 178) services d'eau potable ; 181) service d'électricité.	
10. Marchés, foires et abattoirs	p) i) et ii) établissement et réglementation de marchés publics ; o) iii) contrôle des ventes hors marchés ; q) établissement et opération de balances publiques ; 154a) b) établissement et opération de stations de nettoyage de bétail et de tannage des peaux.	160) établissement et opération d'abattoirs et de laiteries.	

5.5. La fiscalité locale

Notons, avant de commencer notre discussion de nature financière, qu'il n'existe pas au Kenya de système déconcentré du Trésor à la française, imposant ou offrant des services de perception et de gestion des fonds communaux. Il n'y a donc pas d'unicité de caisse. Les collectivités locales déposent leurs fonds dans des banques commerciales comme la National Bank of Kenya ou la KCB.

5.5.1. Les catégories de recettes fiscales

La fiscalité locale, à l'exception de la fiscalité foncière (*Property Rates*) ou agricole (*Cess*^[87]), repose sur l'article 148 du LGA qui stipule que les communes peuvent imposer des droits (*Fees*) pour des activités qu'elles ont le pouvoir de réglementer – en pratique toutes les activités économiques – et des droits ou frais (*Fees or Charges*) pour tout service rendu^[88], autrement dit des redevances, étant entendu que tout droit ou frais doit être approuvé par le ministre. L'instrument légal utilisé est la parution au journal officiel (*Gazette*) de la délibération du conseil communal, visée par le ministre, établissant les frais et droits. Ceux-ci demeurant en vigueur jusqu'à leur modification, la parution n'est donc pas nécessairement annuelle. Il ne semble pas y avoir de considérations politiques dans l'octroi du visa du ministre, *a priori* plutôt automatique.

Les principaux éléments de la fiscalité locale sont :

- (1) la taxe d'affaires (*Single Business Permit*) ;
- (2) la taxation foncière (*Property Rates*) ;
- (3) la CILOR (*Contribution in Lieu of Rates*) ;
- (4) la *Cess*.

Le tableau 45 présente la liste des recettes communales propres^[89]. Leur importance est examinée au tableau 52.

[87] Ce terme de « *Cess* » est une abréviation de « *Assess* » mal orthographiée car rapprochée à tort de « *Census* » (voir <http://en.wikipedia.org/wiki/Cess> et <http://dictionary.reference.com/browse/cess>).

[88] Certaines collectivités font ainsi payer un certain nombre de services rendus par les pompiers, comme l'enlèvement de nids d'abeille ou encore l'enfoncement des portes !

[89] Notons que la nomenclature du tableau 45 ne correspond pas exactement à la déclinaison des taxes et impôts dans le texte – un décalage fréquent dans les pays qui entament un processus de décentralisation et qui en complique la lecture.

(1) La taxe d'affaires (*Single Business Permit*)

Cette taxe, forfaitaire, a été introduite en 1988 et révisée en 2008 (*Legal Notice 146, Kenya Gazette Supplement 79*, 14 novembre 2008)^[90]. Elle est équivalente à une taxe sur le chiffre d'affaires dans un contexte où l'information idoine pour l'établissement des montants est inexistante. Les redevables sont les entreprises ou les établissements qui doivent s'inscrire auprès de la collectivité locale dans laquelle ils opèrent à l'aide d'un formulaire établi par le ministère des Gouvernements locaux. La taxe est payable annuellement.

L'établissement de la taxe repose sur le type d'activité exercée par l'entreprise et sur sa taille. Afin de déterminer cette activité, le ministère des Collectivités Gouvernements locaux propose une liste de 91 types d'activités possibles regroupées en huit grands secteurs :

- commerce ;
- secteur informel (petits marchands et artisans) ;
- transport, entreposage et communications ;
- agriculture, mines et forêt ;
- hôtellerie et restauration ;
- services professionnels ;
- éducation, santé privée et spectacles ;
- secteur manufacturier.

Au sein d'un secteur spécifique, les établissements peuvent être classés selon leur taille (petite, moyenne et grande).

Le ministère propose également un ensemble de dix barèmes d'imposition applicables aux divers cas de figure. Chaque conseil communal dispose d'une marge de manœuvre sur le choix de ce barème mais en fonction de son statut légal. Ainsi, les barèmes 1-5 sont utilisables par les conseils des villes (*Towns*) et des comtés (*Counties*), les barèmes 4-9 sont utilisables par les municipalités (*Municipalities*) et les barèmes 8-10 sont utilisables par les villes (Nairobi). Une collectivité locale peut cependant demander, si elle le souhaite, l'autorisation d'appliquer un barème plus faible que ceux proposés par le ministère.

Au total, le ministère fixe 910 montants possibles de taxe. Pour un secteur donné, comme par exemple un hôtel de niveau moyen avec entre 41 et 100 chambres, les

[90] Il s'agit d'une patente fixe sans droit proportionnel, à la différence de celle que l'on trouve habituellement dans la plupart des pays africains.

montants à payer varient de 17 500 KES pour le barème 1 à 84 000 KES pour le barème 10. Pour un vendeur à la criée, cela ira de 250 à 1 200 KES. Au sein d'un même secteur, le rapport entre le montant de la taxe le plus élevé et le montant le plus faible est de 4,8. Si l'on considère l'ensemble des barèmes, le montant le plus faible de la taxe est de 250 KES (barème 1-secteur informel) alors que le plus élevé est de 120 000 KES (barème 10-hôtel de luxe). Pour le barème 1, les taux varient de 250 à 25 000 KES et pour le barème 10, de 1 200 à 120 000 KES, soit dans un rapport de un à 100.

Enfin, le montant de la taxe est exigible au complet, quelle que soit la part de l'année (civile) durant laquelle l'activité a été exercée. Cette disposition vise à décourager l'ouverture d'entreprises en fin d'année.

(2) La taxation foncière (*Property Rates*)

Le redevable de cette taxe est, soit le propriétaire, soit le locataire détenant un bail de 25 ans ou plus, soit l'individu ayant la jouissance du bien si le titre n'est pas clair (*Valuation for Rating Act, art. 7*). Cette taxe est assise sur la valeur du sol nu (*Unimproved Site Value*) par mètre carré, exprimée en shillings du Kenya (*Rating Act 267, art. 6*). Elle est établie sur la base d'évaluations faites par des évaluateurs agréés du secteur privé (plutôt en milieu urbain) – comme au Ghana – ou par des employés communaux (plutôt en milieu rural). Les évaluateurs en milieu urbain calculent généralement des valeurs hypothétiques, puisque le sol de fait est le plus souvent bâti. En milieu rural, l'évaluation s'effectue habituellement sur la base d'un prix administratif par mètre carré, exprimé en shillings du Kenya. En théorie, l'assiette (ces évaluations) doit être mise à jour au moins tous les cinq ans (*Valuation for Rating Act, art. 3*). En pratique, l'intervalle semble être d'environ 10 ans. Sont exemptés de cet impôt les lieux de culte, les cimetières et crématoriums, les hôpitaux et institutions assimilées, les institutions d'éducation incluant les résidences étudiantes, les institutions charitables, musées et bibliothèques, les lieux de pratique des sports extérieurs ainsi que les réserves et parcs (*Valuation for Rating Act, art. 27*). De plus, le sol agricole n'est pas imposé.

En cas de litige sur l'établissement du montant de la taxe, le redevable peut faire appel de son évaluation auprès du *Town Clerk*. Si cette première solution échoue, il peut ensuite faire appel auprès de la cour d'évaluation, créée par la collectivité locale et composée d'au moins trois membres. Enfin, tout redevable insatisfait d'une décision de la cour d'évaluation peut faire appel devant les tribunaux (*Valuation for Rating Act, art. 10-21*).

Pour ce qui concerne le taux d'imposition, ce sont les collectivités qui le fixent sous réserve de l'approbation du ministre des Gouvernements locaux.

Comme dans la plupart des pays africains, l'information cadastrale est déficiente, particulièrement en dehors des grands centres urbains, et le taux de recouvrement est faible.

(3) La CILOR (*Contribution in Lieu of Rates*)

Les terrains de propriété publique et occupés par le gouvernement central font l'objet d'une évaluation pour établir la valeur que ce dernier doit payer aux communes sur le territoire desquelles ces terrains sont situés (*Valuation for Rating Act*, art. 25). Les terrains exclus sont ceux des musées et anciens monuments, jardins botaniques, stations de quarantaine, résidences présidentielles, installations aéroportuaires (pistes, tour de contrôle), voies ferrées, quais, rues et routes et parcs (*Subsidiary Legislation* (art. 25/26], art. 4).

(4) La Cess

Il s'agit d'un impôt sur la production agricole, de 1 %. Il repose sur la valeur de cette production.

Tableau 45 *Classification des recettes propres des communes*

Impôts	Recettes d'exploitation des services communaux (redevances d'utilisation)	Recettes du domaine communal
A	B	C
<ul style="list-style-type: none"> • Contribution des patentes (<i>Single Business Permit</i>). • Taxe de résidence (<i>Property Rates</i>). • CILOR • Taxe sur la production agricole (<i>Cess</i>). • Taxe sur la publicité (affiches, pamphlets, dirigeables, homme sandwich, parapluie...). • Taxe sur les bus et matatus. • Taxes sur les rassemblements (sportifs, musicaux, religieux...). 	<ul style="list-style-type: none"> • Produits de la vente de prestations : services d'incendie (enlèvement des abeilles, ouverture de portes...). • Produits des maternités et centres médicaux. • Produits des écoles communales (transferts, admissions, par élève). • Location de matériel. • Taxe de visites sanitaires. • Droit d'expédition des actes administratifs et d'état civil. • Taxe funéraire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Droit de place, marchés, foires, parc à bestiaux. • Taxation sur les quantités vendues au marché (par panier ou sac ou au poids). • Location de propriétés communales (réceptions, logement...). • Redevance d'occupation du domaine public. • Opération du cimetière et enterrements (tarification selon décès Nairobi/hors Nairobi). • Droit de stationnement • Taxe sur la dégradation du domaine communal.

Source : auteurs.

5.5.2. Problématique fiscale

Les communes disposent d'une certaine marge de manœuvre pour la fixation des taux de la plupart des impôts, et notamment pour la fiscalité foncière. Cette décision est cependant sujette à approbation du ministre. Dans les faits, il semble que les choix effectués au niveau local ne soient pas remis en question par les autorités centrales. En atteste la variété de taux appliqués. En ce qui concerne le *Single Business Permit*, les communes ont le choix d'un barème de taux parmi les barèmes qui leur sont accessibles en fonction de leur statut légal. Pour la Cess agricole, elles n'ont pas de choix.

Pour ce qui concerne la fiscalité foncière, l'évaluation de la taxe sur le sol nu, particulièrement en milieu urbain, pourrait probablement être améliorée dans la mesure où l'on peut observer la valeur du bâti.

5.6. Les dotations et les subventions de l'État

Les subventions de l'État aux collectivités locales constituent une part importante de leur budget. Elles sont en croissance régulière depuis 2003/2004 et ont atteint près de 43 % des recettes des communes en 2007/2008. Nous présentons ici les concours de l'État aux communes puis aux *Constituencies*. Tout comme pour les impôts locaux, les volumes financiers de ces transferts seront présentés plus en détail à la section 5.7.

5.6.1. Les aides financières de l'État aux communes

Les aides financières de l'État aux communes passent par deux canaux – le *Local Authority Transfer Fund* et le *Road Maintenance Levy Fund*.

(1) Le *Local Authority Transfer Fund* (LATF)

Le LATF a été créé en 1999 (voir *supra* section 5.1). L'enveloppe totale des transferts à répartir entre les 175 communes s'élève à 5 % de l'impôt sur le revenu personnel et des sociétés (*Income Tax*). En 2008, le LATF constitue à lui seul près de 35 % des recettes totales des communes (voir *infra* section 6.7.3). Les transferts accordés par le LATF s'apparentent à un droit de tirage auquel peut prétendre chaque LA. Le montant de ces droits de tirage pour chaque commune correspond à un partage de l'enveloppe, effectué de la façon suivante :

- un montant forfaitaire par commune de 1 500 000 KES ;
- un montant, calculé sur 60 % du total de l'enveloppe, qui dépend de la population de la commune. Actuellement, c'est le recensement de 1999 qui est utilisé pour déterminer ces montants ;

- un montant, calculé sur le reste de l'enveloppe [c'est-à-dire Total – (1,5 M x 175 communes + 60 % x total)] qui dépend de la population urbaine des communes.

Pour chaque commune, l'accès au droit de tirage du LATF se fait selon deux enveloppes :

- une enveloppe « Offre de services » (*Service Delivery Account*) comptant pour 60 % du droit de tirage. Les communes l'obtiennent sur présentation de leur budget qui doit respecter les règles discutées plus haut (*guidelines*). De plus, les communes doivent avoir payé leurs crédateurs statutaires (voir *infra* section 5.7.2) ;
- une enveloppe « Performance » (*Performance Account*) comptant pour 40 % du droit de tirage, qui est versée si les communes ont soumis dans les délais prescrits des informations sur les budgets réalisés, les débiteurs et crédateurs, un résumé des comptes, un plan LASDAP visant à inciter la population à participer au processus de décision publique et un plan d'amélioration de leurs revenus.

Pour l'enveloppe « Performance », seuls les retards d'envoi des documents requis sont pénalisés. La qualité des documents produits n'est pas vérifiée et cela, par manque de moyens des services administratifs du LATF. Ainsi, un retard de un à 30 jours entraîne théoriquement une pénalité de 15 % de l'enveloppe « Performance » du LATF, pénalité qui passe à 40 % pour un retard de 31 à 60 jours et à 100 % pour un retard de 61 jours et plus. En pratique, des pénalités plus faibles sont appliquées. Les montants non distribués sont rajoutés au montant total disponible l'année suivante. À titre indicatif, en 2007/2008, 26 communes ont été pénalisées pour un montant allant de 3 à 22,5 % de l'enveloppe « Performance » qui leur était due. Au total 99,73 % du LATF ont été distribués.

À noter cependant que, depuis le 1^{er} juillet 2010, l'accès au droit de tirage a été modifié par les autorités du LATF dans le sens d'un renforcement du critère de performance. Les exigences en matière de respect des diverses procédures (critère de conformité) mais aussi en termes de choix des projets financés, devraient être renforcées.

(2) *The Road Maintenance Levy Fund* (RMLF ou Fonds pour l'entretien des routes)

Le *Kenya Road Board* (KRB ou Conseil national des routes)^[91] est responsable de l'entretien majeur des routes dans le pays. Il tire ses revenus de trois sources :

- le RMLF financé par une taxe sur les carburants (9 KES par litre d'essence ou de diesel). L'essentiel (plus de 97 %) des revenus du KRB provient du RMLF ;
- les péages ;
- une Cess agricole.

[91] Voir <http://www.krb.go.ke/APRP-Summary0708.pdf>.

Ce sont les 175 communes kenyanes qui sont responsables, sous l'égide du KRB, de la mise en œuvre des dépenses d'entretien routier. Elles soumettent des projets au KRB qui, sous réserve d'acceptation, les finance. En 2007/2008, le RMLF représentait ainsi près de 6 % des recettes des communes. Les districts (circonscription administrative) sont également partie prenante en tant que coordinateur dans leur zone d'intervention géographique. Ils reçoivent à ce titre 24 % du RMLF.

5.6.2. Les aides financières de l'État aux Constituencies

Le CDF a été créé en 2003 (voir *supra* section 5.1). Il finance des projets d'investissement sur les territoires des *Constituencies*, espaces qui recoupent nécessairement tout ou partie des territoires communaux.

L'enveloppe totale à répartir entre les 210 *Constituencies* s'élève à 2,5 % des recettes ordinaires de l'État kenyan, hors aide extérieure. En 2008, le montant du CDF est équivalent à 42 % des ressources des communes, ce qui confère un poids non négligeable à ce mécanisme. La formule de répartition du CDF entre les 210 circonscriptions électorales est la suivante :

- 75 % du montant (net de 8 % prélevés pour charges diverses) total du CDF sont partagés également entre les *Constituencies* ;
- 25 % du montant net total du CDF sont répartis selon un indice national de pauvreté corrigé d'un indice de pauvreté propre au CDF (encadré 14)^[92].

La formule d'attribution du CDF par *Constituency* est donc la suivante :

$CDF_i = [(75 \% \times \text{total net CDF}) / 210] + [(25 \% \times \text{total net CDF}) \times \text{indicateur corrigé de pauvreté}]$.

Le rapport du Kenya National Bureau of Statistics (KNBS, 2008a) discute des conséquences de cette formule. Sur cinq ans, certaines circonscriptions peu peuplées ont reçu 18 000 KES par personne quand d'autres, plus peuplées, ont reçu 900 KES par personne alors même que leur taux de pauvreté (revenu per capita) est identique. Ce différentiel s'explique par la part du CDF, relativement conséquente (75 %), répartie également entre les 210 *Constituencies*. Ce poids mis sur l'égalité de traitement des circonscriptions, quelle que soit leur taille, peut être expliqué par le fait que chaque député dispose lui-même du même poids politique en termes de vote au parlement.

[92] Voir *Gazette*, supplément 107 (janvier 2004) reproduit dans KNBS (2005, p. 40).

Encadré 14 L'indicateur de pauvreté du CDF

L'indicateur de pauvreté du CDF combine les données du *Welfare Monitoring Survey* (WMSIII, 1997) et celles du Recensement de la population et du logement de 1999 pour obtenir le nombre de pauvres par circonscription. On procède comme suit (KNBS, 2005, p. 77) :

1. Les microdonnées du WMSIII portant sur les ménages servent à estimer des régressions par province et milieu (urbain ou rural). La variable expliquée est le log de la dépense *per capita* et les variables explicatives sont un ensemble de variables communes aux recensements et au WMSIII. Ces variables ont été identifiées par une analyse du questionnaire des deux sources de données et par un examen de la distribution des variables potentielles. Une méthode de sélection de variables pas à pas (dite *stepwise*) permet d'identifier pour chaque régression le meilleur ensemble de variables, par ailleurs significatives à 5 % (le meilleur signifiant le R² le plus élevé, ceux-ci variant entre 0,31 et 0,49).

Les variables généralement utilisées dans ces régressions sont :

- la taille du ménage : une taille plus élevée réduit la dépense *per capita* ;
- l'éducation du ménage : un niveau d'éducation plus élevé augmente la dépense du ménage ;
- un toit en gazon, des murs en boue et l'utilisation du bois pour la cuisson, qui réduisent tous trois la dépense du ménage ;
- l'accès à une eau potable de qualité, qui augmente la dépense du ménage.

2. Ces coefficients servent à calculer la dépense *per capita* pour chaque ménage du recensement.

3. Les seuils de pauvreté permettent ensuite de déterminer si un ménage est pauvre (en bas du seuil) ou non et de calculer, pour chaque circonscription, le nombre de ménages et d'individus pauvres. Pour obtenir la contribution de chaque circonscription à la pauvreté nationale, on divise ce nombre par le total national de pauvres obtenu par cette méthode.

Il faut noter que des extrapolations particulières sont utilisées pour la province *North-Eastern*, car celle-ci était exclue de l'enquête WMSIII. On utilise donc des informations WMSIII pour la province *Coast* pour estimer les coefficients appliqués aux données du recensement de cette province. Une comparaison des estimations au niveau des circonscriptions avec celles produites directement avec le WMSIII au niveau des provinces et districts indique que, dans l'ensemble, ces estimations sont assez précises. Mais un examen plus détaillé révèle quelques faiblesses, particulièrement pour les petites circonscriptions rurales.

...

...

Ensuite, il s'agit de corriger la pauvreté en multipliant la contribution à la pauvreté nationale de chaque circonscription calculée par 0,23 pour les circonscriptions urbaines^[93] et par 1 pour les circonscriptions rurales. Ce système accentue la part des circonscriptions rurales dans le CDF. Enfin, il faut procéder à des corrections pour que la somme soit égale à 100 % (on attribue à l'enveloppe des circonscriptions rurales les montants déduits de l'enveloppe des circonscriptions urbaines). La correction par 0,23, qui favorise les circonscriptions rurales, est justifiée comme suit (KNBS, 2005, p. 40) :

- les ruraux pauvres sont plus nombreux que les ruraux urbains. Dans l'ensemble du pays, leur part est de 81 % (contre 19 % pour les urbains). Leur rapport est donc de $19/81=0,23$;
- le KNBS fait l'hypothèse que la majorité des Kenyans urbains ont un domicile rural qu'ils visitent et où ils se retireraient ;
- la concentration des migrants dans des zones de taudis indique que les conditions économiques urbaines sont supérieures à celles des milieux ruraux qu'ils ont quittés ;
- l'amélioration des conditions en zone rurale réduira la migration rurale-urbaine.

5.6.3. Questions relatives aux transferts

- (1) Les transferts du LATF aux LA sont en théorie des dotations de fonctionnement. Toutefois, les restrictions imposées à leur utilisation en font une subvention affectée essentiellement aux investissements (section 5.3). La dotation aux *Constituencies* (via le CDF) est également destinée à financer des projets d'investissement. On note donc l'absence quasi totale de dotation globale de fonctionnement.
- (2) La cohérence et la coordination du LATF et du CDF sur le territoire sont sources d'interrogations :
 - le LATF est incitatif pour les LA, à la fois en terme d'orientation des dépenses et en terme de conformité à des règles comptables (section 5.3). Par ailleurs, le mécanisme du LASDAP qui lui est associé suppose la participation des populations aux choix des dépenses d'investissement ;
 - les projets financés par le CDF sont décidés en dehors du LASDAP, puisqu'appliqués au sein des circonscriptions électorales et non au sein des frontières des LA, même si les territoires se recoupent. Ils sont par ailleurs approuvés par des instances parallèles à celle du LATF ;

[93] Selon un décompte effectué à partir d'un graphique, il y a 16 circonscriptions définies comme urbaines sur la base d'une recommandation du KNBS.

- les modalités de distribution du CDF minimisent les différences entre les circonscriptions, ce qui aboutit à minorer l'effet taille alors que celui-ci est pris en compte comme indicateur des besoins par le LATF.

5.7. Les données statistiques des dépenses et des recettes

5.7.1. Les dépenses et recettes du gouvernement central

Selon le KNBS, le PIB par tête du Kenya s'élève à 35 611 KES (soit approximativement 320 €). La part des dépenses publiques dans le PIB est estimée à 35,88 % pour l'exercice budgétaire 2007/2008. Le tableau 46 décrit l'évolution des dépenses du gouvernement central depuis l'année 2005/2006. La croissance des dépenses sur la période considérée est très forte, atteignant en moyenne annuelle près de 24 %. Elle est supérieure à 17 % entre les exercices budgétaires 2005/2006 et 2006/2007 et ressort à près de 30 % entre 2006/2007 et 2007/2008. Il faut noter cependant que l'augmentation des dépenses en volume sur cette dernière période est nulle, car le taux de croissance de la dépense publique est identique au taux d'inflation, de l'ordre de 30 % sur la période 2006/2007-2007/2008. Ce niveau élevé d'inflation est dû aux événements postélectorales de 2007 qui ont créé de fortes perturbations économiques dans le pays. Ces dépenses ont toutefois progressé nettement plus rapidement que le PIB qui, lui, n'a évolué que de 13 % en moyenne annuelle sur la même période.

La structure des dépenses varie sensiblement d'une année sur l'autre. La part des investissements progresse fortement, pour atteindre près de 25 % de la dépense totale en 2007/2008. Le remboursement de la dette constitue le poste de dépenses le plus important, à 20 % des dépenses totales en 2007/2008. Viennent ensuite les dépenses d'éducation (19 %), les dépenses publiques à caractère général (17,8 %) et les affaires économiques (15 %). Les transferts de l'État aux collectivités locales augmentent de manière importante, puisqu'ils passent de 25 % entre les exercices budgétaires 2005/2006 et 2006/2007 à 36 % entre les exercices 2006/2007 et 2007/2008.

Tableau 46 *Dépenses du gouvernement central
(en millions de KES et en %)*

	2005/2006	%	2006/2007	%	2007/2008	%
Services publics généraux	54 188,20	12,5	52 697,95	10,4	117 320,63	17,8
Transactions sur la dette	101 472,58	23,5	129 715,33	25,5	135 618,73	20,6
Transferts à caractère généraux entre niveaux de gouvernement	5 507,24	1,27	6 865,85	1,35	9 329,67	1,42
Défense	25 608,64	5,9	25 122,90	4,9	36 741,86	5,6
Ordre public et sécurité	39 804,15	9,2	41 790,91	8,2	49 825,01	7,6
Affaires économiques	49 488,64	11,4	71 420,75	14,0	99 037,84	15,0
Protection de l'environnement	3 764,55	0,9	5 044,94	1,0	5 799,34	0,9
Logement et infrastructures des communautés	6 107,97	1,4	8 300,86	1,6	13 624,36	2,1
Santé	22 963,79	5,3	27 517,68	5,4	30 282,54	4,6
Loisirs, culture et religions	2 948,09	0,7	4 086,57	0,8	5 646,64	0,9
Éducation	96 027,43	22,2	109 238,90	21,5	124 908,59	19,0
Compte de fonctionnement	370 209,34	85,3	402 248,42	79	497 634,27	76,6
Compte de développement	63 381,91	14,7	106 597,10	21	160 446,11	24,4
Dépenses totales	432 591,25	100	508 845,51	100	658 080,37	100
Croissance des dépenses			17,62 %		29,32 %	
Taux d'inflation			11,30 %		29,30 %	

Source : d'après KNBS (2009).

L'évolution et la structure des recettes du gouvernement central sont présentées au tableau 47. La croissance annuelle moyenne des recettes est d'à peine 20 %, ce qui est plus faible que la croissance des dépenses sur la période considérée, creusant ainsi le déficit de l'État central. L'impôt sur le revenu des personnes et des sociétés (*Taxes on Income, Profits and Capital Gains*) constitue la part la plus importante des recettes de l'État, 37 % en 2007/2008. Une fraction représentant 5 % de cet impôt

est distribuée aux collectivités locales par l'intermédiaire du LATF. Les taxes foncières sont essentiellement locales et ne représentent que 0,1 % des ressources du gouvernement central, les parts de la taxe sur la valeur ajoutée (*Taxes from VAT*) et des autres taxes s'élevant respectivement à 26 et 32 % des ressources totales de l'État. Le CDF représente 2,5 % des recettes ordinaires de l'État.

Tableau 47 *Recettes du gouvernement central
(en millions de KES et en %)*

	2005/2006	%	2006/2007	%	2007/2008	%
Impôts sur le revenu, le bénéfice et les gains en capitaux	114 629,06	37,0	130 719	35,1	16 5155	37,3
Impôt sur la propriété	189,59	0,1	253,06	0,1	301,59	0,1
Taxe sur la valeur ajoutée	79 925,91	25,8	96 497,01	25,9	11 5016,5	26,0
Impôts sur les autres biens et services	61 709,65	19,9	76 111,19	20,5	88 836,37	20,0
Impôts sur les transactions commerciales internationales	29 861,43	9,7	40 235	10,8	46 949	10,6
Autres impôts	2 353,23	0,8	2 747,87	0,7	4 288,62	1,0
Recettes non fiscales	20 747,14	6,7	25 425,91	6,8	22 537,89	5,1
Total	309 416,01	100	371 989,04	100	443 084,97	100
Croissance du revenu			20,2 %		19,1 %	
Taux d'inflation			11,3 %		29,3 %	

Source : d'après KNBS (2009).

5.7.2. Les dépenses des collectivités locales

Les données présentées ici sont issues de la base LATF du ministère des Gouvernements locaux. Elles sont collectées chaque année lorsque les collectivités locales produisent les documents comptables et financiers requis pour l'attribution du volet « Performance » de la subvention LATF. Le tableau 48 présente l'évolution et la structure des dépenses des communes entre les exercices budgétaires 2003/2004 et 2007/2008. Les dépenses locales s'élèvent à près de 23 milliards de KES en 2007/2008, ce qui représente 3,5 % des dépenses du gouvernement central. Elles

atteignent 613 KES par habitant (soit environ 5,5 €). La croissance de ces dépenses est très forte sur la période considérée et très proche de celle du gouvernement central : si elle est en moyenne annuelle de 23 %, elle peut atteindre des niveaux très élevés certaines années. Ainsi, elle atteint 34 % entre les années 2005/2006 et 2006/2007, ce qui est largement supérieur au taux d'inflation qui, sur la même période, s'élève à 11 %. Les dépenses de personnels constituent le poste le plus important, à près de 40 % de la dépense totale en 2007/2008, mais en diminution régulière depuis 2003/2004. Cette réduction constante est sans doute liée aux conditions d'attribution du LATF, qui limitent le poids de ces dépenses dans les budgets communaux. Les dépenses de capital augmentent de 34 % en moyenne annuelle ce qui, ici aussi, constitue la conséquence majeure des mesures associées à l'attribution du LATF. Le poids des dépenses en capital dans les budgets communaux passe ainsi de 11 % en 2003/2004 à plus de 15 % en 2007/2008.

Tableau 48 *Dépenses des communes (en millions de KES et en %)*

Classification des dépenses	2003/2004	%	2004/2005	%	2005/2006	%	2006/2007	%	2007/2008	%
Dépenses civiques	712	7,01	833	6,24	1 102	7,32	1 315	6,52	1 236	5,42
LA Personnel	4 399	43,32	5 770	43,23	6 138	40,77	7 830	38,80	9 047	39,66
LA Opérationnel	2 572	25,33	2 203	16,51	3 233	21,48	3 899	19,32	4 008	17,57
LA Maintenance	718	7,07	563	4,22	628	4,17	723	3,58	807	3,54
Total des dépenses récurrentes	8 401	82,74	9 369	70,20	11 101	73,74	13 767	68,22	15 098	66,19
Dépenses d'investissement	1 158	11,40	1 559	11,68	1 511	10,04	3 073	15,23	3 469	15,21
Remboursement des dettes	554	5,46	2 202	16,50	2 268	15,07	3 317	16,44	4 229	18,54
Amortissement des emprunts	41	0,40	217	1,63	174	1,16	23	0,11	13	0,06
Dépenses totales	10 154	100	13 347	100	15 054	100	20 180	100	22 809	100
Croissance annuelle de la dépense			31,4 %		12,8 %		34 %		14,4 %	

Source : ministère des Gouvernements locaux.

Les contraintes imposées par le LATF ont également eu des répercussions en termes de remboursement des arriérés. C'était l'un des objectifs du gouvernement. Ainsi, les LA avaient jusqu'au 30 juin 2010 pour solder leurs arriérés de dettes locales de nature institutionnelle. De fait, on constate que les remboursements de ces arriérés (une grande partie de la dette est constituée d'arriérés de salaires et de paiement aux fonds de pension, respectivement 11 et 30 % en juin 2008) ont été en forte progression depuis 2003/2004, de l'ordre de 55 % par an en moyenne. Ils représentaient cependant encore en 2007/2008 plus de 18,5 % des dépenses totales des communes.

Le tableau 49 montre l'encours de ces arriérés pour les principales villes du pays ainsi que leur évolution entre 2006/2007 et 2007/2008. Nairobi City représente à elle seule plus de 50 % de cet encours en 2007/2008, avec une progression de 17 % entre les deux derniers exercices. Il semble donc totalement improbable que la ville parvienne à rembourser sa dette pour 2009/2010. Il en est de même pour Mombasa, dont le rythme de remboursement n'est pas suffisant pour être en situation d'éteindre la dette en 2010.

D'après nos entretiens en juin 2010, des progrès ont cependant été réalisés et le gouvernement a toujours pour objectif de maintenir la pression^[94].

[94] Par ailleurs, dans certains cas, l'estimation de ces arriérés de nature institutionnelle pose apparemment des problèmes en raison de la surestimation de ces montants par les organismes sociaux et ce, en leur faveur.

Tableau 49 L'encours de la dette des communes

	2006/2007			2007/2008			Variation
	Millions KES	%	Cumulé %	Millions KES	%	Cumulé %	%
Nairobi City	6 177	47,74	47,74	7 240 588 392	53,42	53,42	17,22
Mombasa Municipal	2 066	15,97	63,71	2 024 403 191	14,94	68,35	-2,03
Kisumu Municipal	529	4,09	67,79	411 496 555	3,04	71,39	-22,19
Nakuru Municipal	333	2,57	70,36	311 990 062	2,30	73,69	-6,17
Kitale Municipal	167	1,29	71,65	244 484 652	1,80	75,50	46,65
Nanyuki Municipal	6	0,05	71,70	231 429 000	1,71	77,20	3 757,15
Kisumu County	175	1,35	73,05	175 314 384	1,29	78,50	0,18
Kisii Municipal	2	0,02	73,06	149 273 358	1,10	79,60	7 363,67
Nakuru County	157	1,21	74,28	135 157 889	1,00	80,59	-13,91
Nyando County	73	0,56	74,84	128 530 908	0,95	81,54	76,07
Gusii	115	0,89	75,73	114 307 067	0,84	82,39	-0,60
Vihiga Municipal	133	1,03	76,76	92 464 134	0,68	83,07	-30,48
Eldoret Municipal	420	3,25	80,00	59 032 127	0,44	83,50	-85,94
Autres	2 587	20,00	100	2 235 962 611	16,50	100	-13,59
Total	12 940	100		13 554 434 330	100		4,75
Total sans Nairobi	6 763	52,3		6 313 845 938	46,6		-7,11

Source : ministère des Gouvernements locaux.

Le tableau 50 décrit la structure des dépenses par type de collectivités locales. Nairobi City représente à elle seule 35 % de la dépense publique locale. Elle se singularise par rapport aux autres types de communes, notamment au niveau de la part des dépenses de personnel ainsi que de la part des dépenses non courantes, investissement et remboursement de la dette, qui sont relativement plus fortes qu'ailleurs, à respectivement 46 et 40 % contre, en moyenne, 40 et 34 %. Globalement, le poids des dépenses de maintenance demeure relativement faible, s'élevant en moyenne à 3,5 %.

Tableau 50 *Structure des dépenses par type de communes*

Classification des dépenses	Nairobi City Council	Municipal Councils	Town Councils	County Councils	Total
Dépenses civiques	0,89 %	4,07 %	8,79 %	11,78 %	5,42 %
LA Personnel	45,88 %	42,51 %	34,16 %	30,08 %	39,66 %
LA Opérationnel	12,27 %	18,90 %	17,97 %	22,78 %	17,57 %
LA Maintenance	0,16 %	4,87 %	4,86 %	6,08 %	3,54 %
Total des dépenses récurrentes	59,20 %	70,34 %	65,78 %	70,72 %	66,19 %
Dépenses d'investissement	14,53 %	13,74 %	17,05 %	17,20 %	15,21 %
Remboursement des dettes	26,27 %	15,73 %	17,17 %	12,08 %	18,54 %
Amortissement des emprunts	0 %	0,19 %	0 %	0 %	0,06 %
Dépenses totales	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
% des dépenses publiques	35,38 %	29,88 %	6,84 %	27,91 %	100 %
Nombre d'autorités locales	1	45	62	67	175

Source : ministère des Gouvernements locaux (réalisé 2007/2008).

5.7.3. Les recettes des collectivités locales

Le tableau 51 présente l'évolution et la structure des recettes des communes. La croissance moyenne annuelle des recettes des collectivités locales s'élève à 14,70 %, nettement inférieure à celle de l'État. Elle est essentiellement tirée par la croissance des transferts du gouvernement central, de l'ordre de 23 % en rythme moyen annuel, la croissance des ressources propres n'étant que de 10 % en moyenne annuelle sur la même période. Le poids des subventions provenant de l'État augmente donc régulièrement, pour atteindre près de 43 % en 2007/2008. Le LATF constitue à lui seul plus de 35 % des recettes totales des communes. L'augmentation de cette subvention est liée à la hausse des impôts sur le revenu et les sociétés collectés par le gouvernement central, le LATF représentant 5 % de ces impôts. Les communes partagent donc le risque macroéconomique associé à cet impôt avec le gouvernement central et doivent utiliser des prévisions et non pas des montants assurés de transferts dans leur budgétisation. Les taxes foncières et la patente progressent à un rythme annuel comparable, de l'ordre de 10 %, représentant en 2007/2008 respectivement 13 et 9 % des recettes totales des communes.

La ville de Nairobi collecte à elle seule 42 % des ressources propres encaissées par l'ensemble des collectivités locales. Elle tire l'essentiel de ses ressources propres

(près de 55 %) des taxes foncières, de la patente et des droits de stationnement (tableau 52). Les autres recettes – qui se composent principalement des taxes sur la publicité – constituent également une source importante de financement pour Nairobi (37,30 %).

Les *Town Councils* représentent 35 % des communes mais ne prélèvent que 5 % des ressources propres collectées par l'ensemble des collectivités locales. Ce qui pose la question de leur capacité à fournir des services publics locaux. Les communes rurales (*County Councils*) collectent près de la moitié de leurs ressources propres sous forme de taxes sur les produits agricoles (*Cesses*) et de taxes à l'entrée des parcs d'attraction et des réserves naturelles (48,73 %). Elles bénéficient relativement plus des transferts de l'État que les autres types de collectivités locales. Elles encaissent en effet 21 % de l'ensemble des ressources propres collectées et représentent 29 % de la totalité du revenu local.

Tableau 51 Recettes des communes (en millions de KES et en %)

Origine des recettes	2003/2004	%	2004/2005	%	2005/2006	%	2006/2007	%	2007/2008	%
LATF	3 719	27,4	3 930	30,35	4 986	31,95	7 461	36,19	8 232	35,13
RMLF	323	2,3	524	4,05	506	3,24	869	4,21	1 485	6,34
CILOR	365	2,7	270	2,09	300	1,92	327	1,59	327	1,39
Transferts du gouvernement central	4 407	32,5	4 724	36,48	5 792	37,12	8 657	41,98	10 043	42,86
Single Business Permit	1 572	11,6	1 674	12,93	1 736	11,13	1 963	9,52	2 232	9,53
Property Rates	2 028	14,9	1 840	14,21	2 497	16,00	2 986	14,48	3 067	13,09
Market Fees	706	5,2	701	5,41	832	5,33	950	4,61	1 092	4,66
Vehicle Parking	615	4,5	973	7,51	1 128	7,23	1 300	6,30	1 452	6,19
House Rents	386	2,8	314	2,43	314	2,01	308	1,49	160	0,68
Plot Rents	166	1,23	163	1,26	169	1,08	202	0,98	198	0,84
Total Cess	440	3,25	494	3,82	569	3,65	569	2,76	755	3,22
Game Park Fees	458	3,38	688	5,31	729	4,67	1 011	4,90	884	3,77
Water & Sewerage Fees	1 767	13,05	535	4,13	472	3,02	518	2,51	392	1,67
Autres	994	7,34	843	6,51	1 367	8,76	2 156	10,46	3 157	13,47
Recettes LA	9 132	67,45	8 225	63,52	9 813	62,88	11 963	58,02	13 390	57,14
Total gouvernement central et LA	13 538	100	12 948	100	15 604	100	20 619	100	23 432	100
Croissance annuelle de la recette			-4,3 %		20,5 %		32,13 %		13,64 %	

Source : ministère des Gouvernements locaux.

Tableau 52 *Structure des recettes propres par type de communes (en %)*

Origine des recettes	Nairobi City Council	Municipal Councils	Town Councils	County Councils	Total
CILOR	2,60	2,79	2,24	1,38	2,38
Single Business Permit	13,38	17,61	21,49	18,72	16,27
Property Rates	29,82	27,41	4,20	4,79	22,36
Market Fees	5,64	9,71	15,07	8,21	7,96
Vehicle Parking	11,26	13,65	20,81	2,21	10,58
House Rents	0,00	2,70	1,58	1,12	1,17
Plot Rents	0,00	1,29	5,41	3,52	1,44
Total Cess Receipts	0,00	2,80	12,28	18,62	5,51
Game Park Fees	0,00	0,01	0,22	30,11	6,45
Water & Sewerage Fees	0,00	5,46	0,74	0,20	1,79
Autres	37,30	16,58	15,97	11,12	24,09
Total revenus propres	100	100	100	100	100
% du total des revenus propres du secteur public	42	31	5	21	100
% du total des revenus du secteur public	34	30	7	29	

Source : ministère des Gouvernements locaux (réalisé en 2007/2008).

Les *Constituencies* peuvent être considérées comme des collectivités locales financées à 100 % par le gouvernement central, à travers le CDF. Elles bénéficient de ressources du gouvernement central et fournissent des services publics à la population. Le tableau 53 présente le montant et la progression du CDF et du LATF depuis l'exercice budgétaire 2003/2004. À partir de 2004/2005, le CDF progresse à un rythme annuel moyen de 21 % tandis que, sur la même période, le LATF progresse de 28 % par an. En 2004/2005, le CDF était 1,38 fois plus élevé que le LATF. Ce chiffre n'est plus que de 1,19 pour 2007/2008. Ces évolutions contrastées ne procèdent pas de la discrétion du gouvernement central mais de la règle d'indexation du LATF et du CDF. Les impôts sur le revenu sur lesquels est indexé le LATF progressent en effet plus rapidement que la totalité des ressources ordinaires de l'État qui constituent le point d'ancrage

du CDF. Il n'en demeure pas moins que, grâce au CDF, les *Constituencies* sont des fournisseurs de services publics locaux majeurs au même titre que les communes. Leurs ressources s'élèvent en moyenne à 42 % des ressources des communes.

Tableau 53 *Évolution du CDF et du LATF (en millions de KES)*

	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
CDF	1 260	5 432	7 029	9 737	9 797
LATF	3 719	3 930	4 986	7 461	8 232
CDF/LATF	0,33	1,38	1,40	1,30	1,19

Source : ministère des Gouvernements locaux pour le LATF et CDF pour les données le concernant.

5.7.4. Observations sur les données statistiques des dépenses et recettes locales

Du côté des dépenses, la classification fonctionnelle reste lacunaire. Les tâches décentralisées telles qu'elles apparaissent dans le CAP 265 (tableau 44) ne trouvent pas de correspondances claires dans les documents budgétaires (voir par exemple le tableau 43). Il est donc difficile de mesurer le poids relatif des tâches transférées. Du côté des recettes en revanche, les principales taxes et subventions sont bien documentées, même si quelques problèmes de cohérence statistique subsistent : les catégories de recettes données au tableau 42 ne se retrouvent pas exactement dans le tableau 51 ; et il y a aussi un décalage entre les tableaux 51 et 52, les sources de revenu n'étant pas déclinées de la même manière.

D'une manière générale, il est difficile de mettre en évidence à partir des documents budgétaires fournis des éléments simples d'analyse budgétaire comme, par exemple, une capacité d'autofinancement ou une variation de fonds de roulement. Cela est essentiellement dû au principe d'annualité budgétaire, qui n'est pas respecté, et à l'absence de découpage clair entre section de fonctionnement et section d'investissement.

5.8. La décentralisation, la nouvelle Constitution de 2010 et les propositions de réforme du LGA : quelques observations

Depuis les années 1990, le Kenya est engagé dans un processus de réforme des institutions. Ce mouvement trouve son origine dans la démocratisation de la société kenyane. L'introduction du multipartisme en 1992 a certes permis aux partis d'opposition d'entrer dans la compétition électorale, mais sans pour autant leur donner les moyens d'exercer leur rôle de contre-pouvoir une fois les élections passées (Lafargue, 2008). Si le mouvement de réforme des institutions date des années 1990, il a fallu attendre 2005 pour qu'un projet (*Bomas Draft*)^[95] et un texte de loi (*Wako Bill*) soient soumis à référendum – sans succès^[96]. Ce processus fut relancé peu après les élections générales de 2007. Le parlement a ainsi confié (*Kenya Review Act, 2008*) à un comité d'experts, le *Committee of Experts on Constitutional Review* (COE), le soin d'élaborer à nouveau des propositions de réforme. Le *Draft*, élaboré en novembre 2009 puis révisé^[97], a été soumis avec succès au référendum du 4 août 2010.

La nouvelle Constitution aborde de nombreux domaines, dont le plus important concerne les institutions nationales qu'il s'agissait de réformer afin de réduire l'excès de pouvoir dont disposait le Président. Ce texte comporte également un volet sur le système des gouvernements locaux, qui nous intéresse ici au premier chef.

Parallèlement au processus de révision constitutionnelle, le gouvernement a déposé devant le parlement, en décembre 2009, une proposition de refonte du LGA. À l'heure actuelle, le projet n'a toujours pas franchi la première des trois étapes d'approbation nécessaires à l'adoption d'un texte dans le système parlementaire anglo-saxon, c'est-à-dire celle de la première lecture et du premier vote.

Sans prétendre mener une analyse rigoureuse, qui dépasserait nos compétences en la matière, la section suivante vise à énoncer les principales modifications relatives aux gouvernements locaux présentes dans la révision du LGA et dans la nouvelle Constitution du Kenya. Cette dernière doit en principe prendre effet en 2012.

[95] Le *Bomas Draft* a été le fruit de près de huit années de discussions, les propositions de modification de la Constitution datant de 1997, avec la création du *Inter-Parties Parliamentary Group* (IPPG ou Groupe parlementaire interpartis).

[96] Voir Chitere *et al.* (2006) pour une analyse critique des propositions soumises en 2005.

[97] Il s'agit de la version publiée par l'Attorney General en conformité avec la section 34 du *Constitution of Kenya Review Act* et soumis à une campagne d'éducation civique de 30 jours.

5.8.1. Le projet de réforme du Local Government Act (CAP 265)

Les changements proposés dans ce texte sont ambitieux et, s'ils étaient adoptés, modifieraient considérablement la physionomie de la prise de décisions au niveau local. Nous revenons sur les principaux :

- (1) l'élection directe du maire (*County, Municipal, City et Metropolitan Council*) par la population pour un maximum de deux mandats de cinq ans (art. 3 et 50) ;
- (2) la transformation du rôle du maire, de simple président de séance à celui d'ordonnateur et CEO (art. 14 et 53) ;
- (3) le maire est assisté d'un comité exécutif (art. 56-57) composé des présidents des comités du conseil ; le directeur général (*Town Clerk*) en est le secrétaire ;
- (4) le conseil municipal est composé (art. 26) de conseillers élus et d'un conseiller nommé par le ministre pour chacun des six conseillers élus (donc 1/7^e du conseil est non élu) ;
- (5) la dissidence des hauts fonctionnaires doit encore être notée au procès-verbal mais n'a plus force d'obstacle (art. 118) ;
- (6) l'introduction de critères explicites (art. 23 et 28) pour l'érection d'une *City* en *Municipality* ou *Metropolitan*.

5.8.2. La Constitution du Kenya (4 août 2010)

Le 17 novembre 2009, le COE rendait public l'*Harmonized Draft Constitution of Kenya*. Ce texte a fait l'objet d'une consultation publique après sa publication et a été revu par un comité parlementaire. Le COE a produit une version révisée tenant compte des travaux du comité parlementaire en date du 23 février 2010. Cette version révisée soumise au référendum du 4 août 2010 a été adoptée avec 66,9 % de votes favorables. Les thèmes consacrés à l'organisation des structures publiques territorialisées sont commentés ci-après.

Cadre institutionnel

L'article 6 et le chapitre 11 annoncent deux niveaux de gouvernement : le gouvernement central et les comtés (*Counties*), au nombre de 47. Ces deux niveaux seront distincts et interdépendants, interagissant de manière collaborative et coopérative. Autrement dit, les comtés constitueront un niveau décentralisé. Il est précisé cependant (art. 186 et 191) que le gouvernement national a préséance sur les comtés. L'article 18 de l'annexe 6, qui traite des dispositions transitoires, précise que tout gouvernement local dûment constitué en vertu de la loi CAP 265 demeure en place. On voit par là que les structures décentralisées actuelles – *Municipalities, Town, City* et *County*

Councils – devraient perdurer sans toutefois avoir de reconnaissance institutionnelle, comme c’est le cas actuellement. En revanche, rien n’est dit sur les structures déconcentrées (province, district, etc.) qui accompagneraient ces changements institutionnels.

Au niveau national, la nouvelle Constitution prévoit le passage d’un système unicaméral à un système bicaméral partiel. On crée un sénat (*Lower House*) disposant d’un rôle législatif limité aux affaires des comtés (art. 80) tels la péréquation, la distribution de fonds aux comtés, leur endettement et leurs frontières (art. 82). Le sénat sera composé de 47 membres élus directement par la population des comtés et de 16 femmes, dont les modalités de désignation sont fixées par l’article 84. La composition de l’Assemblée nationale sera également modifiée : 290 membres qui seraient élus au niveau des circonscriptions et 47 femmes qui seraient élues au niveau des comtés. Les pouvoirs du sénat relatifs aux affaires des comtés sont précisés aux articles 96 et 110. L’Assemblée nationale pourrait modifier ou rejeter une loi spéciale (art. 111) émanant du sénat uniquement avec une majorité des 2/3. Il est prévu pour les lois ordinaires un mécanisme de réconciliation des textes.

La nouvelle Constitution prévoit enfin la création d’une *National Land Commission* (art. 61-67) dont la tâche consisterait à gérer l’usage et la propriété du sol public pour le gouvernement central et les comtés. Cette commission doit mener une réforme foncière en vue de mettre fin à la répartition des terres jugée inéquitable et source, entre autres, des violences postélectorales des années 2007/2008.

Au niveau local, la Constitution prévoit la création de 47 comtés^[98]. Les articles 94 et 188 stipulent que leur nombre ainsi que leurs frontières seraient modifiables par le parlement sur avis d’une commission (art. 171) créée à cet effet.

Organisation politique des comtés

L’assemblée d’un comté (art. 222) sera élue pour cinq ans et sera composée de :

- conseillers élus au suffrage universel dans leur arrondissement^[99] ;
- conseillers choisis pour assurer que pas plus des 2/3 des conseillers sont du même sexe, en tenant compte de la part des votes de chaque parti dans l’élection du conseil ;
- conseillers représentant des groupes marginalisés, selon des modalités à définir au niveau du parlement.

[98] Leur nombre et frontières implicites correspondent à des districts historiques. Lors du débat entourant le référendum, certains politiciens ont promis des révisions post-référendaires pour augmenter ce nombre.

[99] Les deux autres types de conseillers sont élus au suffrage proportionnel (art. 90) ou selon le nombre de sièges obtenus par élection directe (art. 177). Il semble y avoir incohérence.

L'exécutif des comtés serait composé d'un gouverneur (*Governor*) et d'un vice-gouverneur (*Deputy Governor*), tous deux élus au suffrage direct dans un scrutin à un tour et ce, pour au plus deux mandats de cinq ans. Le gouverneur, le vice-gouverneur et un maximum de dix membres proposés par le gouverneur et approuvés par l'assemblée cantonale formeraient le bureau exécutif du comté.

Responsabilités

L'article 174 précise les objectifs auxquels doit répondre le processus de dévolution^[100] et les responsabilités des comtés sont indiquées dans l'annexe 4. On y indique que le gouvernement central dispose d'une clause de compétence générale, ce qui est relativement contraire aux objectifs de la décentralisation. L'article 173 traite des procédures de résolution des conflits entre niveaux de gouvernement. Selon l'annexe 4, les comtés auraient des responsabilités dans les 14 domaines suivants :

- (1) agriculture, dont abattoirs, points de vente, contrôle des maladies ;
- (2) services de santé, dont ambulances, cliniques de base, cimetières, contrôle des points de vente d'aliments et, surtout, enlèvement et gestion des déchets solides ;
- (3) contrôle de la pollution sonore et de l'air et de l'affichage public ;
- (4) activités culturelles, dont bibliothèques et musées ; activités sportives et récréatives ; casinos, courses et contrôle des débits de boisson ;
- (5) transport, dont routes locales et leur éclairage ; circulation et transport en commun et traversiers locaux ;
- (6) contrôle des animaux ;
- (7) activités commerciales, dont marchés et permis ;
- (8) développement et planification du comté, dont électricité et gaz, statistiques et arpentage ;
- (9) éducation primaire et préprimaire incluant garderies ;
- (10) mise en place des politiques nationales environnementales, dont eau, foresterie et conservation du sol et de l'eau ;
- (11) services publics de comté, dont eau et assainissement ;
- (12) services policiers et de pompiers ;
- (13) contrôle des drogues et de la pornographie ;
- (14) encourager la participation des communautés et villages (*Location*) dans la gouvernance locale.

[100] On note que le thème H précise que la dévolution consiste à faciliter la déconcentration, ce qui pose un problème de sens.

Financement

L'article 203(2) prévoit qu'au moins 15 % des recettes du gouvernement national seront versés aux comtés, ce qui est relativement important au regard de ce qui est aujourd'hui transféré aux LA. Les montants transférés au niveau sous-national seraient au moins multipliés par 5 par rapport à la situation de 2010, si l'on considère que le LATF est le mécanisme de transfert aux entités locales en 2010. On note de plus la création d'un fonds de péréquation à hauteur de 0,5 % des recettes du gouvernement national.

L'article 215 prévoit la création d'une *Commission on Revenue Allocation* (Commission d'allocation des ressources) dont la composition est principalement politique^[101] et qui serait en charge de faire des recommandations sur le partage vertical (centre-comtés) et horizontal (entre comtés) des ressources dévolues aux comtés. Pour ce qui est du partage vertical, le pourcentage exact des revenus nationaux allant aux comtés sous la contrainte du minimum de 15 % (art. 218) fera l'objet d'un vote annuel par le parlement. Les règles de partage horizontal des montants préalablement fixés par le parlement sont en revanche du ressort du sénat. Ce dernier décidera par un vote quinquennal (triennal les deux premières fois [annexe 6, art. 16]) du partage des revenus entre comtés (art. 217) selon onze critères énumérés dans l'article 203.

Selon l'article 201, les comtés n'auront pas accès à l'impôt sur le revenu, les droits de douanes ou d'accise ou la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ils pourront en revanche prélever des impôts sur les propriétés (*Property Rates*) et les activités récréatives (*Entertainment*) et imposer des frais d'usagers. Il est précisé que l'imposition par les comtés ne doit pas nuire à la mobilité des biens et services, du capital et du travail.

Les comtés pourront emprunter seulement si le gouvernement national garantit leur emprunt (art. 212) selon des modalités à fixer par une loi (art. 213) devant être adoptée un an après l'adoption de la Constitution (annexe 5).

Divers

La structure, le contenu et le déroulement de la procédure budgétaire des comtés seront fixés par une loi nationale (art. 228).

Un contrôleur du budget nommé par le Président avec l'approbation de l'Assemblée nationale est responsable de superviser l'exécution des budgets nationaux et des entités dévolues (art. 229).

[101] Le président de cette commission serait nommé par le chef de l'État. Les autres membres seraient désignés par les partis politiques présents à l'Assemblée nationale (deux membres) ; les partis politiques présents au sénat (cinq membres) ; et le ministère des Finances (un secrétaire).

Un vérificateur général nommé par le Président avec l'approbation de l'Assemblée nationale est responsable de l'audit des budgets nationaux et des entités dévolues (art. 211).

Statut du personnel local

Les entités dévolues seraient responsables de l'embauche, de la promotion et du renvoi des fonctionnaires locaux dans le respect des normes imposées par une loi du parlement (art. 235). *A priori* donc, le projet prévoit la création d'une fonction publique locale. Dans le même temps cependant, il est précisé qu'une commission nationale des salaires et rémunérations serait chargée d'établir des recommandations sur le niveau des rémunérations des employés des entités dévolues (art. 230). Enfin, et nonobstant l'article 235, l'embauche des enseignants serait effectuée par une commission des enseignants (art. 237).

5.8.3. Observations

Les remarques suivantes se limitent à commenter les structures locales.

- (1) La délimitation et le nombre des comtés qui servira de base électorale pour les futurs sénateurs est réglée par la Constitution mais susceptible de changement. Cette nouvelle structure territoriale devra être superposée aux LA existantes. Le sort de ces dernières est incertain. Elles sont uniquement protégées pour l'instant par l'article 18 de l'annexe 6 portant sur les dispositions transitoires. Par voie de conséquence, la question du financement futur des structures locales existantes reste ouverte. Il est probable que l'appariement de ces structures, *via* une loi, avec des entités reconnues au niveau de la Constitution posera quelques problèmes.
- (2) Le montant minimum de 15 % des recettes nationales transférées aux comtés est fort généreux, dans la mesure où leurs responsabilités formelles ont peu évolué par rapport aux compétences dévolues aux LA actuelles. Il reste une grande inconnue : comment les dépenses des comtés évolueront pour tenir compte de leur part accrue des recettes nationales ? Est-ce que les comtés continueront à intervenir dans leurs domaines usuels de compétence (annexe 4, partie 2), y dépensant plus que d'habitude ou est-ce que, pour assurer l'équilibre macroéconomique, ils assumeront des dépenses assumées jusqu'ici par l'État central ? Notons que l'éducation primaire et secondaire n'est pas un domaine d'intervention possible pour les comtés.
- (3) Quel sort sera réservé à la structure actuelle du LATF ? Le CDF sera-t-il reconduit ?
- (4) La possibilité pour le parlement national de légiférer sur n'importe quel sujet nonobstant la distribution des compétences entre niveaux de gouvernement dans la Constitution peut être une sérieuse entrave à la décentralisation (voir *supra*, la clause de compétence générale au niveau du gouvernement).

- (5) La Commission d'allocation des ressources est composée d'experts nommés par des organes politiques. Il faudra voir à l'usage si elle sera experte ou politique. De plus, son interaction avec le parlement, et en particulier le sénat, sera complexe.

Les deux années à venir, qui doivent en principe préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution à l'occasion des élections nationales, sont celles de tous les espoirs et tous les dangers pour la décentralisation, tant les questions à régler sont nombreuses. Force est de constater que si la modification du LGA peut apporter des changements notables pour les LA en place actuellement, la nouvelle Constitution conserve un ton relativement centralisateur. Au total, ce texte est potentiellement porteur de confusion, en raison des zones de conflits créées par des articles qui s'entrechoquent, tout au moins pour la thématique qui nous intéresse. Il est donc urgent d'attendre.

Bibliographie

BANQUE MONDIALE, (2002), *An Assessment of Local Service Delivery and Local Governments in Kenya* (Water and Urban I Africa Region), Banque mondiale, Washington, DC.

BOURMAUD, D. (1988), *Histoire politique du Kenya, État et pouvoir local*, Éditions Karthala, Paris.

CHITERE, P., L. CHWEYA, J. MASYA, A. TOSTENSEN ET K. WAIGANJO (2006), "Kenya Constitutional Documents: A Comparative Analysis", *CMI Report, R 2006 : 5*, Chr. Michelsen Institute, Bergen.

DAFFLON, B. ET T. MADIÈS (2008), *Décentralisation : quelques principes issus du fédéralisme financier*, Notes et documents n° 42, Agence Française de Développement, Paris.

KENYA NATIONAL BUREAU OF STATISTICS (KNBS) (2009), *Economic Survey 2009*, KNBS, Nairobi.

KENYA NATIONAL BUREAU OF STATISTICS (KNBS) (2008a), *Constituency Report on Well-being in Kenya*, Poverty Analysis and Research Unit (PARU), KNBS, Nairobi, juin.

KENYA NATIONAL BUREAU OF STATISTICS (KNBS) (2008b), *Statistical Abstract, P IV*, KNBS, Nairobi.

KENYA NATIONAL BUREAU OF STATISTICS (KNBS) (2005), *Geographic Dimensions of Well Being in Kenya Who and Where are the Poor?*, Poverty Analysis and Research Unit (PARU), KNBS, Nairobi.

KIBWANA, K. (1998), « Constitutionnalisme et démocratie au Kenya, 1990-1997 », *Politique africaine*, n° 70, juin.

KIMENYI, M. (2005), *Efficiency and Efficacy of Kenya's Constituency Development Fund: Theory and Evidence* (disponible sur : http://digitalcommons.uconn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=econ_wpapers)

LAFARGUE, J. (2008), *Les élections générales de 2007 au Kenya*, Les Terrains du siècle, IFRA, Éditions Karthala, Paris.

LOCAL AUTHORITIES TRANSFER FUND (LATF) (2009), *Annual Report, FY 2007-2008*, république du Kenya.

NJERU, G.-R. ET J.-M. NJOKA (2007), "Ideology and Governance", in WANYANDE, P., M. OMOSA et C. LUDEKI (dir. pub.), *Governance and Transition Politics in Kenya*, Nairobi University Press, Nairobi.

STAMP, P. (1986), "Local Government in Kenya: Ideology and Political Practice 1895-1974", *African Studies Review*, Vol. 29, N° 4, pp. 17-42.

Chapitre 6

Les processus de décentralisation :
comparaison et lecture transversale
des enjeux

6

Les processus de décentralisation : comparaison et lecture transversale des enjeux

Thierry MADIÈS

Ce sixième chapitre a pour objet de comparer les processus de décentralisation dans les quatre pays d'Afrique subsaharienne analysés dans les chapitres précédents. Ces pays ont été proposés par l'Agence Française de Développement et ne sauraient donc constituer un échantillon représentatif. La démarche suivie ici se décompose en deux étapes : dans un premier temps, nous montrerons en quoi la grille d'analyse développée dans le chapitre 1 est suffisamment robuste pour permettre de comparer les écarts pouvant exister entre les textes fondateurs des processus de décentralisation et la réalité des faits dans des pays en apparence très différents du point de vue institutionnel. Dans un second temps, nous soulignerons que, au-delà de ces différences, la grille d'analyse permet de mettre en exergue des points communs, qui conduisent à relativiser le caractère effectif du processus de décentralisation dans ces quatre pays. Le chapitre se conclut par quelques leçons « pratiques » à tirer de la comparaison.

6.1. La grille d'analyse : une « grammaire » permettant de faire des comparaisons transversales

Rappelons au préalable que la grille de lecture développée dans le chapitre 1 et qui a inspiré les quatre études pays n'a pas un caractère normatif. Elle conçoit la décentralisation comme un processus dynamique – et non comme un équilibre à réaliser – dont la trajectoire et « les conditions initiales » sont différentes selon les pays. Le pilotage de ce processus doit tenir compte des contraintes particulières auxquelles chacun des pays fait face. Il dépendra aussi de la volonté politique des pouvoirs publics.

Il n'en demeure pas moins que ces derniers doivent pouvoir disposer d'un tableau de bord leur permettant de mesurer l'écart entre les textes votés par le législateur, qui sont souvent très complets (du moins en Afrique francophone, car ils sont habituellement une réplique de ce qui a été fait en France pour le meilleur comme pour le pire !), et la réalité sur le terrain. La grille d'analyse développée au chapitre 1 constitue ce tableau de bord institutionnel. Plus précisément, cette grille compare les quatre pays à partir d'un ensemble de critères pouvant être répartis et groupés en sept rubriques (ou blocs) :

- (1) l'histoire récente de la décentralisation dans le pays de référence ;
- (2) l'organisation institutionnelle de la décentralisation ;
- (3) la procédure budgétaire et l'équilibre des comptes, complétée par la question de l'emprunt et de l'endettement ;
- (4) les transferts des tâches et l'autonomie budgétaire ;
- (5) les ressources fiscales ;
- (6) les transferts budgétaires ;
- (7) la question des données statistiques disponibles pour mesurer les progrès de la décentralisation dans le temps (tableau 54).

La justification des critères retenus dans la grille d'analyse mérite d'être rappelée. La décentralisation est conçue ici comme un processus institutionnel ancré dans l'histoire particulière du pays de référence. En ce sens, il est important d'en comprendre, dans un premier temps, le cheminement historique en s'appuyant sur les motifs et la volonté politique qui ont poussé à décentraliser (bloc 1 dans le tableau 54). Mais cela n'est pas suffisant : il faut observer les relations qui se nouent sur le terrain entre autorités déconcentrées et autorités décentralisées, car celles-ci témoignent de la volonté (ou de la capacité) plus ou moins effective de décentraliser. Ces observations de terrain sont alors comparées à l'architecture institutionnelle (bloc 2 dans le tableau 54). La décentralisation doit ensuite, pour être opérante sur le plan financier, reposer sur un cadre comptable et budgétaire qui permette un suivi rigoureux des comptes des collectivités décentralisées et, *in fine*, la construction des tableaux de bord permettant de piloter le processus de décentralisation (bloc 3 dans le tableau 54).

Il n'y a cependant pas de règles budgétaires cohérentes si l'on n'a pas défini au préalable de façon précise les compétences qui doivent être dévolues aux collectivités décentralisées (ce choix est pour partie de nature politique et doit faire l'objet d'un consensus). Ce point est capital, car il existe très souvent un biais important entre les tâches dévolues par la loi et celles qui le sont effectivement (effectivité des tâches dévolues et autonomie budgétaires sont les maîtres mots ! Voir le bloc 4 dans le

tableau 54). Une fois que les compétences à transférer sont acceptées, se pose naturellement la question des ressources dont vont disposer les collectivités décentralisées pour pouvoir assumer leurs nouvelles tâches. Cela suppose qu'elles aient des ressources propres sur lesquelles elles jouissent d'une autonomie fiscale suffisante (bloc 5 dans le tableau 54). Dans le budget décentralisé confrontant dépenses et recettes, la plupart des pays en développement – comme d'ailleurs les économies en transition et les pays émergents – connaissent un déséquilibre fiscal vertical (*vertical gap*) dans le sens où les collectivités locales ne disposent pas de ressources propres suffisantes pour faire face, à la fois aux dépenses imposées à la norme (tâches déléguées) et aux dépenses propres (pour les tâches dévolues). Dans ces circonstances, ce sont les transferts budgétaires de l'État qui comblent l'écart (bloc 6 dans le tableau 54). Ces derniers obéissent cependant à des objectifs très différents qu'il faut correctement identifier. Ils peuvent être ou non liés aux résultats de la gestion locale ; ils peuvent être stables dans le temps et donc prévisibles, ou bien au contraire être discrétionnaires et par conséquent imprévisibles. Dans tous les cas, ils vont affecter l'autonomie des collectivités locales, mais aussi le risque des collectivités décentralisées. Celui-ci dépend également de la capacité d'emprunt de ces dernières (bloc 3 dans le tableau 54).

Enfin, et ce n'est pas le moindre des problèmes auxquels l'analyste est confronté, les données statistiques sur les finances publiques décentralisées comportent des lacunes (bloc 7 dans le tableau 54). Force est malheureusement de constater l'absence de données fiables, robustes sur une période de temps de plusieurs années, concernant les dépenses publiques décentralisées. Dans la plupart des cas, il n'existe pas de comptabilité fonctionnelle des dépenses permettant de mesurer les progrès de la décentralisation selon la liste des tâches dévolues – encore moins de situation « avant » et « après » décentralisation. Au mieux, on dispose des dépenses par nature (dépenses de personnel, achats de marchandises et de services, travaux extérieurs, charges financières, etc.). La situation est moins précaire en ce qui concerne les ressources propres et transférées.

6.2. Une décentralisation qui n'en est pas vraiment une : quelques traits communs au-delà des différences institutionnelles

La grille de comparaison du tableau 54 permet une lecture transversale des quatre études de cas. Le lecteur averti aura compris que l'analyse proposée ne peut qu'être relative et faite « sous réserve », puisque le contexte historique, le cadre politique et l'architecture institutionnelle diffèrent et sont propres à chaque pays analysé. En dépit de ces difficultés et de cette réserve, l'objectif de cette section est de montrer,

qu'au-delà de leurs différences, ces pays rencontrent des problèmes analogues dans la mise en œuvre de leur processus de « décentralisation ». Ce premier essai synthétisé dans le tableau 54 représente, à notre connaissance, la première tentative d'analyse transversale organisée autour d'un même support analytique. En cela, nous allons au-delà d'une simple juxtaposition d'études de cas. C'est là une originalité de notre travail.

Trois aspects fondamentaux résultent d'une lecture transversale du tableau comparatif :

6.2.1. Les pays étudiés se sont engagés sur la voie de la décentralisation à partir de la moitié des années 1990 (le phénomène est plus récent pour le Kenya). Certains d'entre eux (comme le Sénégal) avaient cependant déjà mis en place des « éléments » de décentralisation bien avant cette période (et, dans le cas du Burkina Faso, avant même leur indépendance). Le Kenya est atypique en ceci qu'il a plutôt « recentralisé » après son indépendance. Le rythme de mise en œuvre de la décentralisation sur la période récente n'est continu dans aucun des pays ;

6.2.2. Le processus de décentralisation s'est mis en place (tableau 54, bloc 2) :

- sous la pression plus ou moins forte des bailleurs de fonds internationaux, la décentralisation s'inscrivant dans le cadre du principe de conditionnalité ;
- avec la volonté du gouvernement central, plus ou moins affirmée selon les pays, d'améliorer l'offre de services publics locaux à destination des populations ;
- avec des gouvernements centraux qui cherchent à réduire la pression pesant sur leurs finances publiques en reportant leurs problèmes de contrainte budgétaire sur le niveau décentralisé ;
- avec la volonté affirmée des gouvernements centraux de garder un pouvoir de contrôle sur les autorités décentralisées, même si la manière de procéder diffère selon les pays ;
- en étant à l'occasion « instrumenté » politiquement de façon à encadrer les velléités d'autonomie de certaines régions ;
- en s'inspirant parfois des expériences voisines (le Burkina Faso a « regardé » du côté du Mali) ou de ce qui se faisait dans l'ancienne puissance coloniale, à des degrés plus ou moins importants selon les pays (le Burkina Faso a suivi un cheminement plus original que le Sénégal, peut-être aussi parce que la réaffirmation de la décentralisation y a été plus récente) ;

6.2.3. La volonté de contrôle du gouvernement central dépend de la situation politique et de l'histoire de chacun des quatre pays, mais elle aboutit dans les faits à une confusion sur la nature même du processus de décentralisation.

Dans aucun des pays, on ne peut parler réellement de décentralisation, au sens où il s'agirait d'une dévolution de compétences à des collectivités locales de plein exercice, mais pour des raisons différentes selon les pays que nous explicitons dans ce qui suit. On soulignera d'emblée qu'au Ghana, les choses sont paradoxalement claires : la décentralisation fait référence à des collectivités publiques territorialisées, ce qui englobe à la fois les services déconcentrés de l'État et les collectivités décentralisées.

Pour les quatre pays de l'étude, on observe plus précisément :

- *un enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités décentralisées, quand ils existent, mais aussi entre l'État et les collectivités décentralisées (tableau 54, bloc 4).*

La question se pose alors de savoir « qui est responsable de quoi ? » en vertu du principe de responsabilité censé guider une vraie dévolution de compétences. Cela est d'autant plus problématique que, dans tous les pays, les grandes villes se sont souvent approprié des compétences que le gouvernement central n'assumait pas, ce qui conduit à une confusion supplémentaire.

On soulignera cependant une différence entre les pays francophones et anglophones concernant les compétences dévolues aux collectivités locales. Dans les premiers, il y a eu un transfert de blocs de compétences (au moins dans les textes) même si, dans les faits, celles-ci sont loin d'être effectives (éducation de base et alphabétisation, eau potable et assainissement, culture, jeunesse, sports et loisirs, parfois santé mais pas toujours). Au Burkina Faso par exemple, le poids du ministère de la Santé ralentit le transfert de compétences car il a un pouvoir de négociation supérieur à celui du ministère en charge de la mise en œuvre de la décentralisation (MATD). Au Ghana (pour ne pas parler du Kenya), la situation est différente : il n'existe pas de transferts de blocs de compétences bien identifiés mais une liste de tâches souvent formulées en termes de résultats attendus.

On ne dispose malheureusement que de peu d'éléments permettant de juger si la qualité des services rendus par les collectivités décentralisées est meilleure que lorsque les services étaient rendus par l'État. Ce que l'on observe en revanche, c'est que les grandes villes (tout au plus la capitale et la deuxième ville du pays) se sont emparé de compétences financées sur leurs ressources propres que l'État n'était pas en mesure d'assurer, ce qui constitue généralement un progrès pour les populations.

On voit aussi dans des petites communes rurales que l'identification des populations au maire élu (et cela parfois, en dépit de la présence des chefferies) rend ce dernier redevable devant sa population (même pour certaines compétences qui ne lui ont pas encore été transférées – on a pu en particulier observer cela au Burkina Faso). Enfin, la question de la capacité technique à rendre certains services (par exemple pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage) est posée. Cela vaut cependant aussi bien pour les autorités déconcentrées que pour les autorités décentralisées.

- *La relativité de la notion d'autonomie budgétaire et financière dans les quatre pays (tableau 54, blocs 4 et 5).*

Les collectivités locales ont peu d'autonomie, pour ne pas dire aucune, sur le plan fiscal (du moins pour les « grands impôts ») au Sénégal et au Burkina Faso (les bases et les taux sont fixés nationalement). On n'a pas l'impression pourtant que cette question soit vraiment à l'ordre du jour dans ces deux pays. On observe cependant de façon très nette que les élus essaient de dégager des marges de manœuvre par tous les moyens en créant de nouveaux impôts, malheureusement assez peu productifs et, plus intéressant, en aidant les services fiscaux déconcentrés à identifier les bases imposables pour les impôts qui constituent leurs ressources propres (voire à les assister dans la collecte).

Au Ghana et au Kenya, les collectivités décentralisées bénéficient d'un peu plus de flexibilité sur le plan fiscal (possibilité de modulation des taux et des bases, même si celle-ci est très limitée en pratique) qu'au Burkina Faso et au Sénégal. Mais concernant les dépenses, force est de constater que les compétences sont peut-être encore plus limitées que dans les pays francophones (par exemple, il existe au Kenya des directives [*Guidelines*] très strictes concernant les dépenses du budget communal avec des pourcentages précis de dépenses affectées).

- *Les collectivités décentralisées restent d'une manière ou d'une autre sous la tutelle (au sens large) du gouvernement central (tableau 54, bloc 2) :*

(i) les collectivités locales ne disposent que peu d'autonomie budgétaire et financière ;

(ii) il existe un contrôle de légalité au Sénégal et au Burkina Faso (même s'il s'agit généralement d'un contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales – en matière budgétaire, le contrôle est *a priori*). Des *Guidelines* parfois strictes existent au Ghana et au Kenya ;

(iii) dans les quatre pays, il existe une forme de concurrence entre la légitimité des autorités élues et celle des représentants de l'État. Au Burkina Faso, le gouverneur a une légitimité semble-t-il supérieure à celle du président du Conseil régional. Au Kenya, il existe des relations ambivalentes entre les maires et les députés (MP) – élus nationaux représentant des circonscriptions électorales (*Constituencies*) ;

(iv) au Burkina Faso et au Sénégal, les autorités déconcentrées ont généralement tendance à penser que les élus locaux ne disposent pas de la capacité suffisante pour mener à bien les tâches qui leur sont dévolues et qu'il faut les encadrer. Les élus estiment de leur côté que le problème est avant tout un problème de ressources et qu'ils ne disposent pas des moyens de recruter des agents compétents pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. Une bonne répartition des tâches entre autorités déconcentrées et décentralisées consisterait à ce que les premières jouent pleinement un rôle d'« appui » aux secondes ;

(v) la participation de membres nommés par le gouvernement central aux exécutifs et aux assemblées délibérantes au Kenya et au Ghana est un moyen supplémentaire de contrôle des collectivités locales. Cela n'est pas le cas au Burkina Faso et au Sénégal ;

(vi) des fonctionnaires de l'État détiennent des postes clés dans les communes des quatre pays. Au Burkina Faso comme au Sénégal, les directeurs généraux des services occupent une place importante, en particulier dans les petites communes rurales (mais pas uniquement), car il n'existe pas de fonction publique territoriale. Ils disposent d'une expertise qui les met en position de force par rapport aux maires. Au Kenya, les fonctionnaires d'État occupent aussi des postes d'encadrement et, au Ghana, c'est une personne choisie par le Président qui est l'ordonnateur du budget (ce point fait l'objet de discussions, toujours en cours). La question de la création d'une fonction publique territoriale est récurrente dans ces pays ;

(vii) la question de l'autorité coutumière des chefferies et de ses relations avec les autorités décentralisées se pose dans les quatre pays. Ce sont deux types de légitimités différentes qui, parfois, s'affrontent. Les chefs coutumiers, même quand ils ne sont pas personnellement présents dans les assemblées et exécutifs locaux, y sont représentés et ont des relais certains. Cela rend nécessaire une coordination entre les maires et les chefs coutumiers, en particulier en matière de politique foncière, un domaine sensible s'il en est.

6.2.4. La question des transferts budgétaires de l'État vers les collectivités locales est cruciale car, si ceux-ci sont importants, ils réduisent l'autonomie financière des collectivités locales (tableau 54, bloc 6). De même, leur autonomie budgétaire disparaît quand ces fonds financent des transferts de tâches en spécifiant exactement les postes budgétaires auxquels ils doivent être affectés, comme au Burkina Faso ou, dans une moindre mesure, au Sénégal.

En même temps, des transferts importants peuvent avoir deux types d'effets en termes de risque :

- ils peuvent réduire le risque des collectivités décentralisées, dans le sens où le risque du sous-souverain est répercuté sur le souverain ;
- ce premier effet doit cependant être nuancé dans le cas où les transferts de l'État aux collectivités décentralisées sont incertains (on aboutit alors à une multiplication des risques : ceux du souverain et ceux liés aux collectivités décentralisées).

À cela s'ajoute (voir point v ci-après) qu'une partie des transferts sont « implicites ». Leur impact sur le risque des collectivités décentralisées est alors ambigu et va dépendre de la régularité dans leur versement (et de leur caractère discrétionnaire ou pas).

Ces transferts présentent plusieurs caractéristiques :

(i) les transferts budgétaires représentent une part relativement faible des ressources locales au Sénégal et au Burkina Faso, qui est beaucoup plus élevée au Kenya et atteint jusqu'à 80 % au Ghana ;

(ii) dans les pays francophones, il existe des transferts visant à financer des blocs de compétences décentralisées. Ce n'est pas le cas, semble-t-il, dans les deux autres pays ;

(iii) les transferts visant à financer des investissements des collectivités locales ignorent les dépenses de fonctionnement récurrentes qui vont grever les budgets locaux. Cela pose un problème au Burkina Faso, car les dépenses d'investissement doivent représenter le tiers des dépenses prévisionnelles. Au Ghana, on observe une tendance à comptabiliser comme investissements des dépenses qui sont en réalité de fonctionnement ;

(iv) au Kenya et au Ghana, contrairement au Sénégal et au Burkina Faso (à nuancer dans le dernier cas, car il existe une ébauche de prise en compte d'indicateurs de performance dans le Fonds de développement des collectivités territoriales), les transferts sont déterminés en partie par des indicateurs de performance au niveau communal ;

(v) à côté des transferts explicites, il existe des transferts implicites liés aux dépenses locales directement prises en charge par l'État central et, notamment, aux salaires de fonctionnaires de l'État présents dans les collectivités locales dans les quatre pays. Dans le même ordre d'idée, certains transferts peuvent être octroyés de façon discrétionnaire, ce qui entraîne un manque de visibilité pour les autorités décentralisées et les conduit à adopter des comportements opportunistes plutôt qu'à mobiliser leurs ressources propres. À cela s'ajoute aussi évidemment le risque de pression exercée par le gouvernement central sur les élus locaux.

6.3. Conclusions et leçons à tirer

Les pays anglophones sont souvent présentés comme plus « décentralisés » que les pays francophones. Les développements précédents montrent que ce n'est pas le cas et que cela provient d'une confusion sur le terme de décentralisation. L'autonomie budgétaire et financière des collectivités locales est fortement encadrée dans les quatre pays, même si les pratiques diffèrent. Ainsi, le Kenya est un pays peu décentralisé au sens de la dévolution de compétences.

On peut dès lors se demander si, au lieu de naviguer constamment entre déconcentration et dévolution dans un contexte où les ressources des collectivités locales sont excessivement faibles, il ne vaudrait pas mieux procéder à une rationalisation du processus de déconcentration, quitte à procéder à une dévolution plus tard. Il faut considérer que la décentralisation est un processus dont les étapes dépendent de la trajectoire de chaque pays et qu'elle ne peut sans doute pas être menée en même temps pour les villes capitales et les communes rurales, tant les situations sont différentes au sein même des pays.

De ce point de vue, le concept de « progressivité » développé au Burkina Faso – s'il est appliqué de manière cohérente et avec une feuille de route précisant les tâches dévolues, les échéances de dévolution, la formation des compétences locales et les financements – est une approche méritant d'être approfondie et analysée, à des fins d'apprentissage. Il ne faudrait cependant pas qu'un processus trop lent de dévolution conduise le niveau déconcentré à bloquer éternellement le processus de décentralisation.

Une question fondamentale se pose : celle du renforcement de la capacité de gestion (*capacity building*) des élus locaux et des administrations locales, car la réussite du passage d'un processus de déconcentration à un processus de dévolution effective de compétences exige une amélioration de celle-ci (les bailleurs internationaux peuvent y contribuer sans que cela ne soit très coûteux).

Une remarque s'impose toutefois, qui milite en faveur de la dévolution plutôt que d'une simple déconcentration : on a pu observer que les élus locaux, même sans bénéficier d'autonomie formelle, cherchent à élargir leurs marges de manœuvre, car ils sont tenus pour responsables par leurs administrés (ce qui serait sans doute moins le cas pour des autorités déconcentrées, donc non élues).

Au total, on peut distinguer trois grands enjeux d'une décentralisation réussie dans ces pays :

- faire en sorte que, *in fine*, les autorités déconcentrées jouent effectivement leur rôle d'appui aux collectivités décentralisées (par exemple, pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage). Cela suppose que les premières ne se sentent pas dépossédées

de leurs attributions antérieures au profit des secondes. Cela nécessite aussi d'instaurer des relations de complémentarité entre les autorités élues et déconcentrées (ce qui impose de bien définir les tâches de chacun au sein même des compétences dévolues). Les choix des politiques publiques et des priorités appartiennent aux gouvernements locaux, élus et assemblées législatives, tandis que les autorités déconcentrées offrent l'appui technique et de conseil dans la faisabilité et la réalisation des projets ;

- trouver un moyen de réduire le décalage entre l'évolution des dépenses locales et celle des recettes. Une façon de procéder consiste à doter les collectivités locales de ressources courantes (en particulier avec davantage de redevances pour les usagers) qui soient le plus possible liées à la fourniture effective des services – et donc à une certaine forme d'efficacité dans l'exercice des compétences dévolues ;
- favoriser la participation de la population à la prise de décisions et au suivi des politiques publiques locales. Cela suppose une plus grande transparence et, pour la population, un meilleur accès à l'information (l'expérience montre que des journaux de proximité ou la radio locale peuvent jouer ce rôle... à condition de ne pas négliger l'importance des dialectes locaux). Des mécanismes de « redevabilité sociale » sont déjà à l'œuvre dans les pays anglophones ainsi que dans un certain nombre de pays francophones comme le Bénin, le Cameroun et le Sénégal (en particulier dans la région de Fissel). De surcroît, on a pu observer dans une petite commune rurale du Burkina Faso, que l'exécutif local justifiait en fin d'exercice, devant une assemblée populaire, de la façon dont avait été utilisé le produit de la « taxe sur les charrettes » (impôt créé par la commune pour augmenter ses ressources propres).

6.4. En guise de résumé

Le Burkina Faso est encore dans une phase d'expérimentation de sa décentralisation, mais le principe de progressivité dans la dévolution des tâches et d'expérimentation est intéressant. Il repose sur la sélection d'un échantillon de communes, la déconcentration avant dévolution de certaines compétences et l'élargissement aux autres communes, de même que sur l'étalement dans le temps de la dévolution effective des tâches sélectionnées.

Le Sénégal s'est inspiré du modèle de décentralisation à la française mais son effectivité semble encore faible (quels objectifs et quelle stratégie de mise en œuvre ?).

Le Kenya a plutôt « recentralisé » jusqu'à la période récente. La nouvelle Constitution, votée en 2010 et qui devrait être effective en 2012, pourrait redonner quelques espoirs en la matière. Mais en raison notamment des zones de conflits dont est porteur le texte, l'issue de la période de sa mise en œuvre est plus qu'incertaine.

Quant au Ghana, il tente de mener simultanément (ou de front) déconcentration et décentralisation.

1. Histoire récente de la décentralisation	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>Dates clés de la période récente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • (Ré)affirmation de l'engagement en faveur de la décentralisation au début des années 2000 (adoption du Code général des collectivités territoriales en 2004). 	<ul style="list-style-type: none"> • Approfondissement du processus de décentralisation au cours de la seconde moitié des années 1990 (Code des collectivités territoriales de 1996 et Constitution de 2001). 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendence timide depuis le début des années 2000 en faveur de la décentralisation après une période de renforcement des pouvoirs de l'Etat central au détriment des collectivités locales dans la période qui a suivi l'indépendance du pays • Adoption en août 2010 par référendum de la nouvelle Constitution modifiant notamment l'organisation du secteur public local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution de 1992 (chapitre 20 et Local Government Act (462) de 1993. • Réformes en cours depuis 2009 sans qu'il soit encore possible d'avoir une vision claire du processus engagé.
<p>Motifs ayant poussé à la décentralisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Volonté politique (du moins à un certain moment) d'associer davantage la population aux décisions locales. • Expériences des pays voisins (en particulier du Mali). • Pression des bailleurs de fonds internationaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidation de l'unité nationale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Situation politique interne et négociations avec la société civile et l'opposition. • Expériences des pays voisins (notamment la Tanzanie et l'Ouganda). • Bailleurs de fonds internationaux. <p><i>Remarque : la question tribale est depuis longtemps étroitement liée à celle de la décentralisation et constitue un frein.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de démocratisation après un régime militaire. • Pression des bailleurs de fonds internationaux. • Barrière de la langue : pas de mimétisme avec les pays d'Afrique francophone. • Essai d'intégration des chefferies traditionnelles dans le processus de décentralisation et de territorialisation (faute d'avoir pu les contrôler). Celles-ci peuvent donner leur avis sur les membres nommés par le président et disposer de relais à l'intérieur des assemblées de district (<i>District Assemblies</i>).

1. Histoire récente de la décentralisation	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>Volonté politique de décentralisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien politique du gouvernement dans l'ensemble mais le ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation (MATD) en charge de ces questions n'a guère de poids par rapport aux ministères fonctionnels (ministère de la Santé, par exemple). • Soutien fort des élus communaux rencontrés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Écart persistant entre les textes régissant la décentralisation et la réalité (pas de réelle volonté politique de mise en place de la décentralisation telle qu'elle est présentée dans les textes). • Cependant, soutien de la population car la décentralisation permet une meilleure prise de conscience des problèmes posés au niveau local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de volonté apparente de décentraliser du gouvernement central jusqu'à une période très récente (réforme de 2010). Tendance centralisatrice au contraire assez marquée. • Politique ambiguë de la part du gouvernement central avec, semble-t-il, peu de soutien en faveur d'une vraie dévolution. • Manque apparent de cohérence dans les buts poursuivis (objectif d'améliorer la gestion locale mais pas de volonté de transférer un véritable pouvoir aux collectivités locales jusqu'à présent). <i>Le Local Authority Transfer Fund (LATF)</i> (bras financier depuis 1999 du <i>Kenya Local Government Reform Program</i> (KLGRRP)) en est un exemple : il permet aux communes (<i>Local Authorities</i>) de disposer de davantage de ressources mais dans le cadre de règles strictes fixées par le ministère des Collectivités locales en matière budgétaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selon certains, il y a une nouvelle impulsion depuis le retour au pouvoir des décentralisateurs fin décembre 2008. En réalité, il s'agit moins de décentralisation que de déconcentration, avec une participation populaire au niveau local et une volonté d'améliorer les services rendus à la population.

2. Organisation institutionnelle de la décentralisation	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>Mise en place du processus de décentralisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> Principe de progressivité (inscrit dans la loi) Logique d'expérimentation (49 communes pilotes) La progressivité a une double dimension : elle concerne les fonctions qui doivent être décentralisées dans le temps mais elle s'exprime aussi dans le fait que les fonctions décentralisées font l'objet d'une déconcentration avant d'être pleinement dévolues aux collectivités locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place de la décentralisation prévue par la loi mais sans doute trop rapide pour être effective dans la réalité. 	<ul style="list-style-type: none"> Réforme en cours 	<ul style="list-style-type: none"> Déclaration d'intention et adoption de textes depuis 2009 visant à activer des lois déjà approuvées mais non appliquées.
<p>Nombre d'échelons de gouvernement décentralisés et de circonscriptions administratives déconcentrées</p>	<ul style="list-style-type: none"> Deux niveaux de décentralisation : les régions et les communes (différents statuts de communes). Trois niveaux de déconcentration (régions, provinces et départements). 	<ul style="list-style-type: none"> Deux niveaux de décentralisation : régions et communes (différents statuts de communes). Trois niveaux de déconcentration (régions, départements et arrondissements). 	<ul style="list-style-type: none"> Un seul échelon décentralisé : les <i>Local authorities</i>. Quatre niveaux déconcentrés : province, district, division et location. A cela s'ajoute une entité particulière : les <i>Constituencies</i> (circonscriptions électorales pour les élections parlementaires). 	<ul style="list-style-type: none"> Un échelon décentralisé : les districts (<i>Metropolitan, Municipal and District Assemblies</i> [MMDA]). Deux échelons déconcentrés qui regroupent les différentes directions déconcentrées de l'Etat (les régions mais aussi les districts – voir <i>infra</i>).

2. Organisation institutionnelle de la décentralisation	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>Relations entre autorités décentralisées (et plus généralement l'État) et les collectivités décentralisées</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relations ambiguës entre autorités décentralisées et décentralisées en particulier pour les régions (légitimité historique forte des gouverneurs par rapport à un président de Conseil régional élu au suffrage universel indirect). • Le rôle du préfet (département) n'a plus lieu d'être (le maire est désormais en position de force par rapport à lui). • Question encore ouverte : les services décentralisés jouent-ils leur rôle de soutien au processus de décentralisation en attendant un renforcement des capacités au niveau local (l'État a décentralisé des dépenses avant de les transférer aux collectivités locales) ou sont-ils un frein au processus de décentralisation ? • Le secrétaire général de la commune est un fonctionnaire de l'État. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sur le papier, il s'agit de décentralisation au sens de dévolution... mais, dans les faits, il s'agit davantage de déconcentration d'un grand nombre de compétences transférées restent financées et prises en charge par les services décentralisés de l'État. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en concurrence (volontaire ou héritage du passé) des <i>Constitutions</i> et des <i>Local Authorities</i> pour l'offre de services publics locaux (mêmes compétences) dans un contexte où les membres du parlement (MP) ont une légitimité politique supérieure à celle des maires (<i>Mayors</i>). • Le maire est élu au suffrage universel indirect par des conseillers municipaux dont une partie (1/4) sont nommés par le gouvernement central. • Le maire n'est pas l'ordonnateur du budget. C'est le trésorier (<i>Treasurer</i>) qui exécute le budget approuvé par le comité des finances (<i>Finance Committee</i>). • Le directeur général de la commune (<i>Town Clerk</i>) est un fonctionnaire de l'État central. <p>Remarque : création de nouvelles entités décentralisées (à la différence du Ghana). Multiplication des districts au cours des dernières décennies, trop de niveaux de déconcentration (Provinces, Districts, Divisions, Locations, Sub-locations) dont les compétences et les limites territoriales chevauchent celles des autorités locales). La nouvelle Constitution semble aller dans le bon sens en apportant des simplifications et en concentrant l'effort au niveau de la région et des comités (<i>Councils</i>) tout en clarifiant le mandat dévolu aux « autorités locales ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ce que l'on désigne par « décentralisation » au Ghana vise en fait l'ensemble des institutions publiques territorialisées, c'est-à-dire à la fois les institutions décentralisées et les institutions décentralisées. • Les <i>District Assemblies</i> fonctionnent à la fois comme instance de gestion des services décentralisés de l'État et comme collectivité décentralisée. • Conséquences : chevauchements de compétences entre les services décentralisés de l'État et les collectivités locales dans un contexte où les autorités décentralisées sont mieux dotées que les autorités décentralisées – éducation et santé) Volonté du centre de garder le contrôle de la situation. • Les <i>Districts Assemblies</i> sont formées de membres élus (70 %) et nommés par le président de la République (30 %).

2. Organisation institutionnelle de la décentralisation	Tutelle	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
	<ul style="list-style-type: none"> Tutelle <i>a posteriori</i> de la légalité des actes des collectivités locales et <i>a priori</i> dans le cadre du contrôle budgétaire en particulier (mais pas uniquement). 	<ul style="list-style-type: none"> Tutelle <i>a posteriori</i> des actes des collectivités locales et <i>a priori</i> dans le cadre du contrôle budgétaire en particulier (mais pas uniquement). 	<ul style="list-style-type: none"> Tutelle <i>a posteriori</i> des actes des collectivités locales et <i>a priori</i> dans le cadre du contrôle budgétaire en particulier (mais pas uniquement). 	<ul style="list-style-type: none"> Tutelle <i>a priori</i> du gouverneur (Provincial commissioner) sur le budget des collectivités locales. Tutelle implicite car l'ordonnateur du budget est un fonctionnaire de l'Etat central (et non pas le maire). On se rapproche donc d'un contrôle d'opportunité. Tutelle compte tenu de la participation des fonctionnaires aux comités du Conseil municipal. Les contrôles d'exécution budgétaire sont systématiquement suivis par le ministère des Collectivités locales dans le cadre du <i>Kenya Local Government Reform Program</i> et dans le processus du LATE. C'est le ministère qui reste responsable <i>in fine</i> de la bonne exécution des budgets locaux. 	<ul style="list-style-type: none"> L'autonomie locale en matière de dépenses est garantie par la loi (article 11 du <i>LG Act 462</i> de 1993). Autonomie limitée dans les faits par la tutelle (directives <i>guidelines</i>) et contrôle formel en particulier de l'administration des finances. Contrôle <i>ex ante</i> sur les budgets mais aussi contrôles <i>ex post</i>.
Fonction publique territoriale	<ul style="list-style-type: none"> Non : le secrétaire général de l'Etat et le personnel d'appoint est sous contrat avec la collectivité locale. Débat récurrent sur l'opportunité de mettre en place une telle fonction publique. 	<ul style="list-style-type: none"> Non : fonctionnaires de l'Etat dans les collectivités territoriales. Personnel d'appoint sous contrat avec la collectivité locale. Débat récurrent sur l'opportunité de mettre en place une telle fonction publique. 	<ul style="list-style-type: none"> Non : fonctionnaires de l'Etat dans les communes (en tout cas pour les postes d'encadrement). Existence d'agents d'appoint des services locaux dans les communes pour des fonctions subalternes. 	<ul style="list-style-type: none"> Non : fonctionnaires de l'Etat dans les collectivités locales (celles-ci usent de la possibilité de faire financer par l'Etat une partie de leur masse salariale). Projet de <i>Local Government service</i> de façon à intégrer les fonctionnaires déconcentrés pour qu'ils soient rattachés aux services décentralisés. 	

3. Budget décentralisé	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>Classification comptable des recettes et des dépenses</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Classification par nature des charges mais pas par fonction (la commune d'Ouagadougou est en train de se doter d'une nomenclature fonctionnelle). • Initiatives de communes individuelles pour mettre en place une classification fonctionnelle: il y a donc un besoin émergent. 	<ul style="list-style-type: none"> • Classification par nature et par fonction des charges. 	<ul style="list-style-type: none"> • Classification par nature et classification sommaire par fonction. 	<ul style="list-style-type: none"> • Classification par nature des charges.
<p>Équilibre budgétaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Équilibre réel du compte administratif voté (en réalité, le compte de fonctionnement doit dégager un surplus de 20 % pour financer les dépenses d'investissement). 	<ul style="list-style-type: none"> • Les budgets et les comptes doivent être présentés en « équilibre réel », l'épargne prévue au budget devant permettre de couvrir au minimum les charges de remboursement de la dette sur l'exercice, sachant que le solde de trésorerie apparaissant dans les comptes ne doit pas excéder une fraction limitée des recettes de fonctionnement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le budget doit être présenté en équilibre en tenant compte de l'excédent ou du déficit de clôture de l'exercice précédent, des engagements contractés sur les exercices précédents (<i>Cash Balances</i>) et du besoin en fonds de roulement de la commune. En pratique, les budgets sont souvent déficitaires car il y a une tendance à gonfler artificiellement les recettes. • Cela semble remettre en cause le principe d'annualité budgétaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Équilibre du budget de fonctionnement

	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
3. Budget décentralisé				
Principe d'unicité de caisse	<ul style="list-style-type: none"> • Oui : principe de séparation ordonnateur/comptable. • Non semble-t-il. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oui : principe de séparation ordonnateur/comptable. • Oui, retard dans les transferts versés par l'Etat et arriérés de salaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Non : les collectivités locales déposent leurs fonds dans des banques commerciales. • Oui, arriérés de salaires et retard dans le versement des transferts financiers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Non : les collectivités locales déposent leurs fonds dans des banques commerciales. • Retard portant sur les transferts de l'Etat (<i>District Assembly Common Fund – DAF</i>) • Pas d'arriérés de salaires semble-t-il pour les agents payés par les collectivités locales (la flexibilité porte sur le renouvellement des contrats).
Contrôle et sincérité des comptes		<ul style="list-style-type: none"> • La plupart des collectivités locales ne produisent pas de compte administratif (mais un compte de gestion). • Reddition des comptes avec retard. • Contrôle des comptes laissant à désirer faute de moyens. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reddition des comptes dans les temps (exigences LAIF). • Contrôle des comptes effectifs mais avec retard (<i>Auditor General</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Reddition des comptes dans les temps. • Contrôle des comptes avec retard.
Capacité d'emprunt	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune pour l'instant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité fortement soumise à interrogation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Endettement très important des communes. • Mise en œuvre par le gouvernement central de mesures visant à réduire l'encours de la dette des collectivités locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plafond d'emprunt très faible.

4. Transferts des tâches et autonomie budgétaire	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
Processus de dévolution	<ul style="list-style-type: none"> • Processus progressif tâche par tâche et dans le temps (déconcentration puis dévolution). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de processus progressif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sans objet, pas de transfert de blocs de compétences. • Discretionnaire : les communes prennent l'initiative et négocient ensuite avec le ministère concerné. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les processus de dévolution et de déconcentration semblent être parallèles plus que complémentaires.
Effectivité et financement des tâches dévolues	<ul style="list-style-type: none"> • Transfert large de compétences prévu par la loi mais très limité dans les faits (concerne essentiellement l'éducation de base et l'alphabétisation, la santé, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement). • Résistance de certains ministères. • Financement assuré et évolutif mais pas suffisant (non concomitant). 	<ul style="list-style-type: none"> • Transfert de compétences réellement exercées relativement limité : éducation, santé et jeunesse et sport. • Financement assuré par le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) : discrétionnaire jusqu'à 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les tâches transférées se sont réduites dans le temps sauf quand les communes se les sont appropriées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Situation peu claire. • Éducation et santé restent du ressort des ministères et de leurs services déconcentrés.

4. Transferts des tâches et autonomie budgétaire	Autonomie budgétaire	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>Compétences exclusives ou partagées</p>	<ul style="list-style-type: none"> Aucune en théorie (le transfert de compétences décrit de façon très précise les tâches que les collectivités locales doivent assurer). Possibilité d'ajustements à la marge, mais ils sont mineurs faute de moyens financiers propres suffisants, par exemple pour les fournitures scolaires et le personnel d'appoint (mais sur ressources propres). 	<ul style="list-style-type: none"> Très limitée en pratique (le transfert de compétences décrit de façon très précise les tâches que les collectivités locales doivent assurer). Possibilité d'ajustements à la marge pour les fournitures scolaires et le personnel d'appoint par exemple (mais sur ressources propres). 	<ul style="list-style-type: none"> Très faible en théorie, compte tenu du fait que des pourcentages précis des transferts doivent être affectés à certains types de dépenses dans l'élaboration du budget. 	<ul style="list-style-type: none"> Oui pour les dépenses qui peuvent être financées par des recettes propres. L'État se substitue aux collectivités locales pour les compétences qu'elles n'assument pas. 	<ul style="list-style-type: none"> Un niveau de collectivités locales. Partage de compétences avec l'État.
	<ul style="list-style-type: none"> La liste du partage des compétences prévue par la loi se veut plutôt exclusive. Dans les faits cependant, l'analyse des fonctions de production des services locaux montre qu'on est dans des compétences partagées à prédominance centrale. 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de compétences exclusives, d'où des problèmes de coordination. 	<ul style="list-style-type: none"> Un niveau de collectivités territoriales. D'où des compétences exclusives. Il y a en revanche un problème de coordination avec les <i>Constitutions</i> ainsi qu'avec les autorités déconcentrées. 		

5. Les ressources fiscales	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>Principales ressources propres (part dans les ressources des collectivités locales hors emprunt)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Les ressources propres sont quelques impôts mineurs et des redevances d'utilisation, mais leur montant est totalement insuffisant au regard des tâches dévolues ou laissées au choix des collectivités territoriales. 	<p>Principales ressources propres :</p> <ul style="list-style-type: none"> taxe sur les véhicules à moteur, impôt forfaitaire gradué (TRIMF), taxe sur le foncier bâti et non bâti, taxe sur les plus-values immobilières, patentes, licences. 	<ul style="list-style-type: none"> Très grossièrement (car c'est très variable d'une collectivité locale à l'autre) : la part la plus importante des recettes locales est constituée par l'impôt foncier (<i>Rates</i>), a taxe d'affaires (<i>Single business permit</i>) les patentes (<i>Market fees</i>) et, de manière résiduelle, le CILOR (<i>Contribution in Lieu of Rates</i>) qui est l'impôt versé par le gouvernement central pour les terrains et bâtiments municipaux qu'il occupe (un impôt très mal acquitté). 	<ul style="list-style-type: none"> Foncier bâti (le foncier non bâti relève des chefferies traditionnelles) pas imposé. Patentes. Droits de place sur les marchés, licences.
<p>Impôts partagés ou exclusifs</p>	<ul style="list-style-type: none"> Les six principaux impôts directs locaux sont des impôts partagés entre les communes et les régions (reversés selon le principe de dérivation). 	<ul style="list-style-type: none"> Seules les communes bénéficient de recettes fiscales (pas les régions). 	<ul style="list-style-type: none"> Impôts exclusifs uniquement pour les communes. 	<ul style="list-style-type: none"> Impôts exclusifs.
<p>Autonomie financière</p>	<ul style="list-style-type: none"> Aucune autonomie dans la définition des bases et le choix des taux d'imposition. Seule marge de manœuvre : création de nouveaux impôts et taxes et mobilisation de personnels communaux pour améliorer la connaissance de l'assiette et le taux de recouvrement. 	<ul style="list-style-type: none"> En pratique, aucune autonomie dans la définition des bases et le choix des taux d'imposition. Seule marge de manœuvre : création de nouveaux impôts et taxes et mobilisation de personnels communaux pour améliorer la connaissance de l'assiette et le taux de recouvrement. 	<ul style="list-style-type: none"> Autonomie faible mais une certaine forme de flexibilité fiscale dans la définition des bases et des taux pour certains impôts. Apparemment très faible dans la pratique. 	<ul style="list-style-type: none"> Fixation des taux d'imposition mais encadrement prévu par la loi. La fixation des taux donne lieu à débats dans les MMDA.

	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>5. Les ressources fiscales</p> <p>« Territorialité de l'impôt » et incitations</p>	<ul style="list-style-type: none"> La patente est perçue sur le lieu du siège social, ce qui en fait un impôt « déterritorialisé » et renforce les inégalités au profit de Ouagadougou et Bobo. 	<ul style="list-style-type: none"> TRMF : problème de domiciliation fiscale (les salariés paient cet impôt dans la commune où ils sont employés.) 	<ul style="list-style-type: none"> La <i>Single Business Tax</i> est perçue sur le lieu du siège social. 	
<p>Mobilisation des bases fiscales et taux de recouvrement</p>	<ul style="list-style-type: none"> Faible mobilisation des bases fiscales faute d'identification des contribuables. Recouvrement de l'impôt par des fonctionnaires des services fiscaux de l'Etat et du Trésor public. Pas de retard significatif dans l'émission et l'envoi des rôles d'impôts. Taux de recouvrement (par rapport aux rôles émis) semble-t-il élevé mais difficile pour les communes interrogées de savoir si les rôles émis sont complets par rapport aux activités économiques locales 	<ul style="list-style-type: none"> Faible mobilisation des bases fiscales faute des contribuables. Recouvrement de l'impôt par des fonctionnaires du Trésor public. Retard dans l'envoi des rôles d'impôts. Taux de recouvrement faible, voire nul pour les impôts à faible rendement pour lesquels le coût de recouvrement serait supérieur au montant recouvré. 	<ul style="list-style-type: none"> Le recouvrement est assuré par des agents des communes. Taux de recouvrement très faibles. Mauvaise connaissance de la base fiscale. 	<ul style="list-style-type: none"> Le recouvrement de l'impôt pose problème. Les percepteurs sont des agents privés payés à la performance.
<p>Redevances d'utilisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> Pas suffisamment utilisées. 	<ul style="list-style-type: none"> Relativement nombreuses (droits de place perçus dans les halles, foires etc, droits de voiries, droits de fourrière, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> De l'ordre de 20 % des recettes totales des communes. 	<ul style="list-style-type: none"> Peu de redevances d'utilisation.

6. Transferts budgétaires	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>Définition des objectifs (financement des compétences transférées, péréquation, etc.)</p> <p>Forme prise par les transferts (parts aux recettes, conditionnalité et affectation des transferts, etc.) et caractère incitatif (prise en compte des performances)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dotations globales de fonctionnement. • Dotations globales d'équipement. • Fonds permanent de développement des collectivités locales. • Transferts affectés au financement des compétences transférées (via le MATD). • Pas d'objectif de péréquation. <ul style="list-style-type: none"> • Les dotations globales de fonctionnement et d'équipement sont, en principe, non affectées. Toutefois, comme les tâches sont sous contrôle vertical des ministères dans la phase de déconcentration, la liberté effective d'utilisation est restreinte. • Les subventions des ministères en ligne sont toutes affectées, comme d'ailleurs les subventions <i>ad hoc</i> (par exemple : agents des provinces, structures d'appui à la décentralisation et subventions d'investissement). • Les parts aux recettes ont été affectées de 2007 à 2010 (10 % de la taxe sur les produits pétroliers). • Pas d'indicateurs de performance sauf pour les subventions versées par le nouveau Fonds de développement des collectivités territoriales (créé en 2007). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) : couverture de la charge nette des compétences transférées aux collectivités locales. • Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) : renforcer la capacité d'investissement des collectivités locales. • Le FDD semble avoir un effet de péréquation dans les faits. <ul style="list-style-type: none"> • FDD : affectation libre prévue par la loi mais affectation des ressources prévue par les décrets d'application. • FECL : fonds affecté à l'investissement. • Pas de caractère incitatif ni de prise en compte d'indicateurs de performance. 	<ul style="list-style-type: none"> • LATF : dotation globale d'équipement et de fonctionnement. • CDF (<i>Constituency Development Fund</i>) : dotation d'équipement. • RMLF (<i>Road Maintenance Levy Fund</i>) : pour les routes. • Pas d'objectif de péréquation. <ul style="list-style-type: none"> • Part aux recettes (LATF : 5 % de l'impôt sur le revenu personnel et des sociétés). • CDF : 2,5 % des recettes ordinaires du gouvernement. • Le LATF comme le CDF sont affectés. • Indicateurs de performance en théorie pour le LATF mais peu effectif en pratique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objectifs peu clairs. Le DACF doit financer en principe des dépenses de développement mais peut s'en éloigner en pratique. • Pas d'objectif de péréquation de ressources mais prise en compte (marginale) des « besoins financiers ». <ul style="list-style-type: none"> • DACF et DDF (<i>District Development Facility</i>) sont affectés « aux dépenses de développement ». • Prise en compte des besoins (DACF) et des performances (DDF).

	BURKINA FASO	SÉNÉGAL	KENYA	GHANA
<p>6. Transferts budgétaires</p> <p>Adaptation des transferts avec les objectifs poursuivis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'objectif avoué est de renforcer les dotations globales non affectées. Les communes définiront alors leurs priorités dans le respect des <i>minima</i> fixés par le centre (problème : les <i>minima</i> trop exigeants épuisent les ressources disponibles et donc réduisent l'autonomie de décisions des collectivités territoriales). 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble du système de transferts est peu adapté. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les dépenses d'investissement ont augmenté grâce au LAIF et au CDF mais les dotations de fonctionnement sont faibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problème de cohérence entre les deux fonds (DAF/DDF). • Pas de dotation de fonctionnement • Conception parfois extensive des « dépenses de développement » éligibles au fonds.
<p>Transferts implicites</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Salaires des fonctionnaires de l'État mis à disposition des communes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Salaires des fonctionnaires de l'État mis à disposition des communes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Salaires des fonctionnaires de l'État mis à disposition des communes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Salaires des fonctionnaires de l'État mis à disposition des MWDA.
<p>7. Données statistiques</p> <p>Répartition entre les ressources propres et les transferts</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les informations statistiques les plus récentes obtenues datent de 2006. Elles ne permettent pas de calculer cette répartition. • Part faible des transferts budgétaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources propres : 80 %. • Transferts : 20 %. 	<ul style="list-style-type: none"> • Part relativement élevée des transferts budgétaires avec de fortes disparités entre collectivités (60 % pour les ressources propres et 40 % pour les transferts). • Selon une étude réalisée sur les cinq plus grosses collectivités locales : • ressources propres : 38 % • transferts : 62 % * * Moyennes 2007-2008 pour les cinq plus grosses collectivités locales, avec un écart considérable entre Nairobi, où 71 % du budget sont financés par les transferts du gouvernement central, et Kisumu, où cette part s'élève à 49 % seulement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources propres : 20 % • Transferts : 80 % • Etude de la Banque mondiale sur les ressources propres des districts : 15-20 % (mais disparités importantes, jusqu'à plus de 40 % dans certains districts).

Chapitre 7

Commentaires et pistes opérationnelles

Commentaires et pistes opérationnelles

Les résultats de cette recherche sur l'économie politique de la décentralisation dans les quatre pays subsahariens choisis ont été présentés le 21 mai 2010 au siège de l'AFD, à Paris, lors d'une journée de travail réunissant les principaux interlocuteurs concernés de l'agence et des chercheurs de différentes institutions travaillant sur la décentralisation en Afrique ainsi que de la Banque mondiale. Deux intervenants ont porté un regard extérieur sur les travaux réunis dans ce volume. Les éditeurs ont souhaité que leurs commentaires soient inclus dans cet ouvrage. Nous remercions Frédéric Audras et Gérard Chambas d'avoir accédé à ce souhait.

7.1. Commentaires

Gérard CHAMBAS

En Afrique subsaharienne, la décentralisation constitue un phénomène souvent ancien qui, actuellement, est fortement approfondi et étendu dans la quasi-totalité des pays. Il s'agit le plus souvent d'une option majeure des autorités visant à pallier le manque d'efficacité des gouvernements centraux mais aussi à conforter l'unité nationale et à faciliter la participation des populations.

En dépit du développement actuel des politiques de décentralisation, et à l'exception d'études monographiques ou d'analyses consacrées à des thèmes spécifiques^[102], très peu de travaux analytiques relatifs à la décentralisation dans son ensemble et consacrés aux pays d'Afrique subsaharienne sont disponibles.

[102] Citons notamment l'étude consacrée aux recettes locales propres présentée au cours du même atelier et effectuée à la demande du ministère français des Affaires étrangères et européennes (Chambas *et al*, 2010a).

Ce déficit d'analyses contraste avec l'importance de l'enjeu dont deux aspects cruciaux sont de renforcer la cohésion nationale des États concernés et de promouvoir une efficacité acceptable des États dans l'offre de biens publics (éducation, santé, infrastructures collectives, institutions).

C'est pourquoi il est particulièrement opportun que le département de la Recherche de l'AFD ait soutenu une analyse prenant en compte de multiples aspects de la décentralisation en Afrique subsaharienne.

7.1.1. La méthode retenue

La spécificité essentielle de la méthode d'analyse retenue par l'équipe d'experts mobilisés par l'AFD est de traiter, dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire et de manière conjointe, des aspects institutionnels de la décentralisation et des choix budgétaires et financiers des collectivités locales.

Une étape préliminaire cruciale dans la démarche retenue a consisté à élaborer une grille de lecture de la décentralisation en Afrique subsaharienne. Parmi les éléments clefs de cette grille de lecture, les auteurs ont cherché à dégager plus particulièrement cinq grands aspects.

(1) Des caractéristiques institutionnelles

Il s'agit, d'une part, d'identifier les motifs expliquant la décision de décentraliser et, d'autre part, d'apprécier l'importance de la volonté politique de promouvoir une décentralisation. Les modalités du processus de décentralisation (degré de progressivité, choix institutionnels et, en particulier, nombre d'échelons de gouvernement décentralisés et de circonscriptions déconcentrées, nature des relations entre autorités déconcentrées et collectivités décentralisées, modalité de la tutelle des collectivités locales et existence éventuelle d'une fonction publique territoriale) sont passées en revue.

(2) Les procédures budgétaires et l'équilibre des comptes

L'analyse porte sur la mise en œuvre du principe d'unité de caisse, les méthodes de classification comptable, l'application de critères d'équilibre budgétaire, l'existence d'arriérés de salaires, des retards de versement de recettes dues par l'État aux collectivités locales et, enfin, sur les méthodes de contrôle de la sincérité des comptes.

(3) Transferts des tâches et autonomie budgétaire

Cette partie de la grille de lecture a pour objectif d'examiner les modalités de transfert des compétences au profit des collectivités locales, avec une appréciation de leur degré d'autonomie budgétaire. Une analyse du champ de compétences exclusives ou partagées fait également partie de la grille de lecture.

(4) Les ressources des collectivités locales

Elles constituent une partie importante de la grille de lecture, qui distingue les ressources fiscales, les transferts budgétaires et la capacité d'emprunt :

- les ressources fiscales et non fiscales. On examine les principales ressources locales propres (recettes fiscales et recettes non fiscales [redevances]), le degré d'autonomie financière des collectivités, les principes de territorialité appliqués en matière de fiscalité locale et la situation de recouvrement des ressources locales ;
- les transferts budgétaires. Après avoir dégagé les objectifs des transferts budgétaires des États centraux en faveur des collectivités locales (affectation en faveur de dépenses de fonctionnement ou d'équipement, financement de compétences transférées par l'État central, financement de péréquation), les modalités de ces transferts sont examinées, entre autres du point de vue de leur caractère incitatif. Les auteurs évaluent aussi les transferts implicites constitués, notamment, par la mise à disposition de personnel par l'État central ;
- la capacité d'emprunt des collectivités locales. D'une manière générale, cette capacité est évaluée comme faible ou incertaine. Dans le cas précis des collectivités locales du Kenya, endettées de manière excessive, il existe un risque de contribuer à une crise globale de dette publique (qui n'est pas sans rappeler la crise argentine, avec l'endettement des provinces).

(5) Autonomie financière locale

Cette autonomie est évaluée à travers le ratio entre les ressources locales propres et les transferts de l'État central.

7.1.2. Les résultats obtenus

La grille de lecture ainsi mise au point a été appliquée de manière aussi homogène que possible à un échantillon diversifié de quatre pays (Burkina Faso, Ghana, Kenya, Sénégal). C'est là un atout précieux, car les études disponibles à ce jour sont généralement effectuées selon des méthodes différentes, ce qui rend les comparaisons souvent très difficiles quand elles ne sont pas tout simplement impossibles.

Les quatre pays de l'échantillon sont divers en raison de leur niveau de développement, de leurs traditions institutionnelles (administratives notamment) et de leur processus de décentralisation.

Les résultats de l'application de cette grille de lecture fournissent des éléments de réponse à des questions souvent négligées mais essentielles si l'on veut être en mesure d'intervenir de manière pertinente dans des programmes de décentralisation. Nous en retenons quatre, détaillées ci-après.

(1) Motivation et fondements de la décentralisation

Le choix de la décentralisation apparaît avant tout comme un choix politique en faveur de la cohésion nationale. Il peut constituer une occasion de promouvoir la participation des populations et d'associer, selon diverses modalités, les pouvoirs traditionnels.

En revanche, l'objectif d'améliorer l'efficacité de l'offre de biens publics, largement privilégié dans la littérature scientifique relative à la décentralisation, ne ressort pas clairement des études pays, alors qu'il s'agit d'un enjeu essentiel du développement, ainsi que le mettent en évidence Chambas *et al.* (2010b).

(2) Volonté politique

La volonté politique de promotion de la décentralisation varie fortement selon les pays. L'impulsion en revient assez fréquemment aux bailleurs de fonds, ce qui peut évidemment aller à l'encontre de l'appropriation.

(3) Organisation institutionnelle

On observe une très grande diversité d'organisations institutionnelles, sans qu'il semble possible, à partir des études pays disponibles, de dégager nettement un système préférable. Dans certains pays (Ghana, Sénégal), les structures déconcentrées de l'État concurrencent fortement les collectivités décentralisées pourvues de moyens financiers moindres. La tutelle de l'État central est étonnamment forte au Ghana et au Kenya, contrairement à l'opinion commune. Enfin, les dispositions institutionnelles, notamment du Ghana, accordent une large place à la participation des autorités traditionnelles dans la gestion des collectivités locales (contrairement au Burkina Faso ou au Sénégal).

(4) Procédures budgétaires, équilibres des comptes et mobilisation de ressources

L'application de la grille de lecture met en évidence une grande diversité de dispositifs et de procédures. Le poids des traditions administratives différentes entre pays anglophones et francophones explique que le principe de l'unité de caisse soit appliqué au Burkina Faso et au Sénégal mais non au Ghana ou au Kenya.

En ce qui concerne les ressources propres des collectivités locales, elles apparaissent particulièrement faibles pour l'ensemble de l'échantillon. Les rétrocessions de ressources fiscales des États centraux sont souvent irrégulières, tout comme les transferts. L'équipe mandatée par l'AFD rejoint ainsi le diagnostic de Chambas *et al.* (2010b).

7.1.3. *Les perspectives*

Le constat effectué permet d'identifier et d'orienter les recherches qu'il conviendrait d'effectuer en vue de dégager des orientations opérationnelles pour promouvoir de manière utile la décentralisation. L'application de la même méthode à la situation de nouveaux pays pourrait mettre en évidence d'autres problématiques, qu'il n'est pas possible de pressentir à partir des quatre pays retenus.

Une première catégorie d'analyse consisterait à dégager des critères d'évaluation de l'efficacité de la décentralisation. On pense ici à des critères relatifs à la participation des populations et au degré de démocratisation mais aussi à la capacité de mobiliser des ressources financières et à la qualité de l'offre de biens publics locaux. De manière plus générale, on pourrait s'intéresser à la qualité de la gouvernance des collectivités locales, à rapprocher de la qualité de la gouvernance de l'État central. Enfin, il conviendrait certainement d'évaluer l'efficacité des collectivités locales à l'aide d'indicateurs de résultats – une difficulté majeure étant, en raison de l'imbrication fréquente de leurs actions, de distinguer les résultats imputables à l'État central et ceux imputables aux collectivités locales.

Une fois ces analyses opérées, on pourrait alors tenter de répondre à de nombreuses questions cruciales : l'association des pouvoirs coutumiers constitue-t-elle un facteur de succès de la décentralisation ? Quels sont les principes d'organisation institutionnelle les plus efficaces et comment organiser l'articulation entre les structures décentralisées et déconcentrées ? Comment mobiliser efficacement des ressources en faveur des collectivités locales (ressources locales propres, ressources rétrocédées, transferts de l'État central, emprunt) ? Quel rôle pour les bailleurs de fonds et comment leur intervention peut-elle inciter à une plus grande efficacité des collectivités locales ? Comment atteindre des objectifs de péréquation entre collectivités locales et comment permettre à la décentralisation de constituer un instrument favorable à la réduction des inégalités et de la pauvreté ? Comment parvenir à améliorer la qualité de la gouvernance des collectivités locales ? Comment définir et limiter les champs de compétence des collectivités locales ?

En résumé, l'étude réalisée à la demande de l'AFD offre un cadre d'analyse qui devrait inciter à engager de nouvelles recherches dans la volonté de promouvoir de manière pertinente la décentralisation dans les pays africains. D'un point de vue strictement économique, l'enjeu est majeur puisqu'il s'agit de rétablir ou de renforcer une efficacité acceptable des États dans l'offre de biens publics, ce qui constitue une des conditions cruciales du développement.

7.2. Pistes opérationnelles

Frédéric AUDRAS

Cet ouvrage est remarquable à plusieurs titres. Il apporte des outils, des informations et des angles d'analyse originaux sur les processus de décentralisation dans les quatre pays d'Afrique subsaharienne compris dans le champ de l'étude. Il nourrit ainsi la réflexion des bailleurs de fonds et des acteurs du développement sur les plans méthodologique, opérationnel, institutionnel et politique (au sens de l'interprétation du jeu des acteurs de la décentralisation). Sans compter que ce travail bouscule et questionne les pratiques des bailleurs de fonds. Cela ne faisait certainement pas partie des objectifs initiaux poursuivis par les commanditaires de cette étude, mais le résultat est là : notre regard sur ces quatre pays tend à se modifier depuis la lecture de cet ouvrage. Les lignes de convergence et de divergence entre ces pays ne sont pas celles que nous attendions et cela soulève des interrogations sur nos dispositifs d'appui et de financement. C'est le grand mérite de cet ouvrage – et c'est le grand mérite de ses auteurs d'avoir su observer et analyser des situations avec d'autres lunettes que celles des acteurs du développement.

Sur le plan méthodologique, ce travail est construit sur une grille d'analyse institutionnelle et budgétaire à caractère universel, c'est-à-dire qu'elle permet d'embrasser des géographies diversifiées et, notamment, des modèles de décentralisation de type français ou anglo-saxon. À la lecture de l'ouvrage, on note avec satisfaction que cette grille est très efficace.

L'approche institutionnelle prend ainsi en compte de multiples critères tels que les dimensions économiques (la « production de services locaux »), sociales (la « protection des minorités ») et historiques, en analysant la façon dont le concept de décentralisation s'est construit dans le temps : s'agit-il d'un processus de déconcentration, de délégation ou de réelle dévolution ? L'application de cette démarche aux quatre pays de l'échantillon met en relief le poids significatif de l'histoire dans la construction du système gouvernemental.

Pour les quatre pays qui nous occupent, la mise en œuvre d'un processus de décentralisation semble davantage répondre aux attentes des bailleurs de fonds qu'à une volonté partagée des acteurs politiques nationaux et locaux. La décentralisation est appréhendée par les bailleurs de fonds comme une politique favorisant une meilleure gouvernance (nationale et locale) et, pour les populations, l'accès à des services publics de meilleure qualité et répartis de façon plus homogène sur le territoire. Or, au sein de ces quatre pays, la mise en œuvre effective d'une politique de décentralisation semble se heurter à des obstacles de nature historique et culturelle. Ainsi, les notions d'unité nationale et de création d'un État fort (à la suite de la décolonisation)

s'accommodent difficilement d'une cohabitation entre le pouvoir central et les acteurs politiques locaux quand ils n'appartiennent pas aux mêmes groupes ou sensibilités politiques. De plus, les services centraux des ministères (notamment l'Intérieur et les Finances) ne sont pas, dans leur ensemble, convaincus de l'efficacité de la décentralisation, ce qui conduit à conserver des dispositifs lourds de contrôle juridique et financier des activités des collectivités territoriales, même si les textes législatifs leur ont accordé, en théorie, une grande latitude d'action. Ces éléments ralentissent la mise en place de services et d'équipements publics locaux, amenant les populations à douter de l'efficacité du transfert des compétences vers les collectivités décentralisées.

Ce constat, développé par les auteurs dans les analyses pays, est de nature à modifier l'orientation des stratégies des bailleurs de fonds en intégrant par exemple, au sein des programmes d'appui à la décentralisation, la formation des élus locaux et le renforcement des capacités des administrations nationales et locales selon une logique progressive de « déconcentration puis dévolution », c'est-à-dire la formation des agents des ministères qui deviendront ensuite les agents des collectivités décentralisées. Cette approche privilégierait ainsi une logique d'appropriation des acteurs, respectueuse du contexte historique et culturel, conduisant à terme à la création des conditions d'une meilleure efficacité des transferts de compétences aux collectivités décentralisées. Elle permettrait, comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, de coordonner et d'harmoniser les soutiens des bailleurs de fonds et des acteurs du développement (dont les ONG) avec les coopérations entre les villes du Nord et les villes du Sud.

L'approche financière et budgétaire de la décentralisation développée par les auteurs présente l'avantage, à travers l'exemple des quatre pays, de clarifier les définitions des indicateurs de mesure de l'autonomie d'une collectivité décentralisée. Bernard Dafflon précise, en ouverture de l'ouvrage, les notions d'autonomie financière (qui concerne les ressources des gouvernements locaux^[103]) et d'autonomie budgétaire (qui concerne les dépenses). Cette distinction est fondamentale. En effet, c'est à l'appui de ces deux définitions que le budget d'une collectivité décentralisée peut réellement être appréhendé et que l'exercice effectif des responsabilités peut être mesuré.

À nouveau, l'ouvrage met en évidence des situations très contrastées dans les quatre pays étudiés : malgré l'adoption d'un dispositif législatif et réglementaire précisant le cadre budgétaire et financier de la décentralisation (champ des compétences transférées, ressources financières allouées), les capacités réelles d'action des collectivités décentralisées se révèlent, dans les faits, très limitées. C'est le cas au Sénégal, au Burkina Faso et au Kenya et, dans une moindre mesure, au Ghana.

[103] L'autonomie fiscale est une sous-composante de l'autonomie financière.

Le faible niveau constaté d'autonomie financière s'explique, à l'évidence, par l'insuffisance des transferts financiers du gouvernement central, par l'inexistence de véritables capacités de décision concernant la fiscalité locale et par la faiblesse de la capacité de mobilisation des ressources locales (fiscalité, redevances, droits liés à l'utilisation d'équipements publics...). Cette situation conduit à identifier un manque d'autonomie budgétaire des collectivités décentralisées : l'État n'offre pas de capacités supplémentaires de mobilisation de ressources aux collectivités décentralisées mais il leur transfère la responsabilité politique de cette insuffisance de moyens d'action. De plus, le caractère plus ou moins prévisible de l'encaissement des recettes (transferts, fiscalité locale recouvrée par les services fiscaux) ainsi que le caractère affecté ou lié de certains transferts financiers du gouvernement central à l'exercice de certaines compétences (à l'exemple du Kenya^[104]) accentuent le manque d'autonomie budgétaire.

Ces constats ne sont pas nouveaux. Afin de contourner ces difficultés, les gouvernements centraux ont souvent mis en place, avec le soutien des bailleurs de fonds, des dispositifs spécifiques permettant d'apporter des ressources financières aux collectivités décentralisées.

C'est le cas par exemple au Sénégal, avec la mise en place en 1997 de l'Agence de développement municipal (ADM), qui met en œuvre (via une agence d'exécution) les programmes d'appui aux communes (PAC puis PRECOL^[105]) : cette agence perçoit la majeure partie des ressources du Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) et bénéficie de prêts bonifiés des bailleurs de fonds. Ces financements sont utilisés pour la réalisation de programmes d'investissement sur les territoires communaux, les communes remboursant à l'ADM l'équivalent des prêts rétrocédés. Ce montage financier permet ainsi aux communes, qui n'ont pas accès à des ressources extérieures (il n'y a pas de marché du financement des collectivités locales), de bénéficier de la réalisation d'infrastructures ou d'équipements essentiels pour couvrir les besoins de leurs populations (mise en œuvre de contrats de villes). Néanmoins, la maîtrise d'ouvrage n'étant pas assurée par la commune, le budget communal ne retrace pas, en recettes et en dépenses, les opérations d'investissement réalisées dans ce cadre. La valeur de ces équipements et leur mode de financement (l'emprunt indirect à travers l'ADM) n'apparaissent donc pas dans le bilan de la commune, alors que le remboursement de la dette figure dans son budget.

[104] C'est le cas par exemple du *Road Maintenance Levy Fund*, qui correspond à un transfert affecté au financement de l'entretien des routes.

[105] Programme d'appui aux communes et Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales.

Ce type de dispositif, s'il se révèle très efficace pour mobiliser des ressources extérieures, ne contribue pas à renforcer l'autonomie budgétaire des collectivités décentralisées : il repose sur une logique de financement de projet (mis en œuvre par une entité extérieure à la collectivité décentralisée) plutôt que sur une logique de financement budgétaire (mis en œuvre par la collectivité décentralisée).

Au-delà, le cœur des difficultés repose essentiellement sur la mobilisation des ressources propres, c'est-à-dire la progression des recettes fiscales de l'État (dont une partie alimente les transferts aux collectivités locales) et celles des entités décentralisées (fiscalité locale). Ces deux niveaux sont intimement liés, car le recouvrement de la fiscalité nationale et locale est effectué par les services fiscaux de l'État. Dans le contexte de finances publiques des pays en développement, et notamment en Afrique subsaharienne, il semble ainsi difficile d'imaginer que l'amélioration du taux de recouvrement de la fiscalité locale par rapport à celui de la fiscalité nationale soit privilégiée^[106]. Dès lors, la question de l'autonomie financière et, corrélativement, de l'autonomie budgétaire des collectivités décentralisées semble avant tout liée à leurs capacités à imaginer et à proposer des dispositifs inédits à l'État pour mobiliser de nouvelles ressources. Les travaux dirigés par Chambas *et al.* (2010*b*) ont par exemple analysé les solutions développées par plusieurs pays (notamment au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Bénin). Les résultats restent néanmoins décevants : l'approche pragmatique de certaines collectivités locales (comme Dakar ou Ouagadougou), qui financent des agents pour aider les services fiscaux à recouvrer les impôts locaux, semble la plus efficace même si ses effets se diluent dans le temps (motivation des personnels sur le long terme).

Cette double approche, institutionnelle et budgétaire, de la décentralisation développée par les auteurs de l'ouvrage et « testée » sur quatre pays est synthétisée par une grille d'analyse comparative. Celle-ci semble pouvoir être prolongée par le développement d'un outil opérationnel^[107], mis au point sur tableur, permettant de situer de façon immédiate (car décrites sous forme d'un graphique) les caractéristiques d'un pays en termes d'autonomie financière et budgétaire accordée aux collectivités décentralisées. Avec les encouragements des auteurs de l'ouvrage, cet outil est conçu de façon expérimentale et reste ouvert à toute amélioration. Nous revenons ici sur sa méthode de construction.

[106] Cette situation est parfaitement compréhensible : on observe également, au sein des pays développés confrontés à de forts taux d'endettement, un mouvement de « nationalisation » des impôts locaux dont la dynamique d'évolution est supérieure à celle des impôts de l'État.

[107] À destination des équipes opérationnelles qui développent des projets d'appui, de conseil et de financement des collectivités locales.

(1) L'autonomie financière est mesurée à travers six critères^[108], évalués au sein de la grille d'analyse :

- l'importance des ressources propres des collectivités décentralisées ;
- le caractère exclusif des impôts perçus ;
- la capacité de décision de la collectivité décentralisée au regard de l'impôt (décisions sur l'assiette ou le taux) ;
- la capacité de mobilisation des bases fiscales ;
- la qualité du recouvrement de l'impôt local ;
- la capacité effective de recourir à l'emprunt^[109].

(2) L'autonomie budgétaire est également mesurée par six critères, tous issus de la grille d'analyse :

- la liberté d'affectation des transferts financiers de l'État ;
- l'effectivité de ces transferts pour financer les compétences dévolues aux collectivités décentralisées ;
- la liberté budgétaire pour assumer les compétences transférées ;
- la qualité du cadre budgétaire et comptable ;
- la qualité du schéma d'équilibre budgétaire fixé par la réglementation nationale aux collectivités ;
- la faiblesse des arriérés (salaires des fonctionnaires d'État, transferts financiers de l'État) dus par l'État aux collectivités.

(3) Pour chaque pays, chaque critère est « noté » de 1 à 5^[110], en application des observations et commentaires de la matrice des comparaisons élaborée au chapitre 6 du présent ouvrage.

(4) L'outil restitue les résultats sous forme de graphiques de type « tableau de bord ».

À l'appui de cette démarche, l'analyse comparée de l'autonomie dans chacun des quatre pays étudiés conduit aux figures 18 à 20, déclinées comme suit : la figure 18 illustre l'autonomie financière comparée de ces quatre pays ; la figure 19 tente de mesurer l'autonomie budgétaire dans les choix dépensiers des collectivités locales ; et

[108] Les six critères sont issus de la méthodologie élaborée afin d'adopter une approche comparative pour les quatre pays.

[109] La mesure de l'autonomie financière et celle de l'autonomie budgétaire sont des questions sensibles puisque l'on recherche par là à quantifier (et, indirectement, à qualifier) le degré de décentralisation. Or, la méthode servant à mesurer l'autonomie financière est encore loin d'être consensuelle et définitivement arrêtée. Sur cette question, voir Dafflon et Madiès (2008, chapitre 5) qui donnent également des références bibliographiques sur les travaux en cours.

[110] Cette notation de 1 à 5 est un essai de quantification des commentaires de ce chapitre.

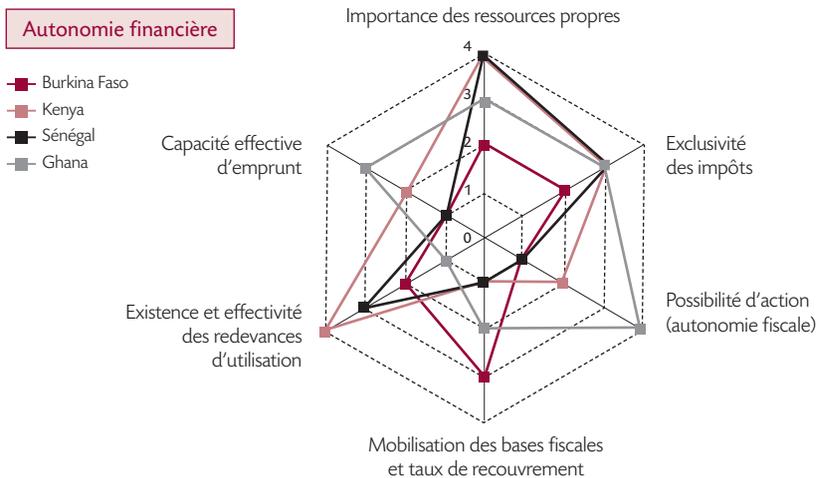
la figure 20 positionne les résultats estimés dans une analyse croisée de type portfolio mettant en relation les deux mesures d'autonomie, financière et budgétaire.

Autonomie financière

Cette première représentation de l'autonomie financière comparée des quatre pays étudiés met en évidence le caractère plus avancé du Ghana, qui semble à la fois disposer de ressources fiscales locales, sur lesquelles les collectivités locales ont une possibilité (certes encadrée) d'action, et de ressources propres importantes (jusqu'à plus de 40 % des recettes totales dans certains districts). Toutefois, les capacités de recouvrement de ces ressources restent faibles. Les collectivités décentralisées du Kenya apparaissent plus contraintes en termes de capacité à mobiliser des ressources propres, même si elles semblent bénéficier de davantage de flexibilité pour mettre en place des redevances d'utilisation des équipements publics (qui représentent environ 20 % des recettes totales des collectivités) ou pour recourir à l'emprunt (cet élément est à relativiser au regard de la situation de fort endettement actuel des administrations locales). Les deux pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso et Sénégal) témoignent d'une situation de faible autonomie budgétaire de leurs collectivités décentralisées, qui s'explique nettement par la faiblesse des systèmes d'identification des contribuables et, comme au Sénégal, par la faiblesse des rendements de certains impôts (le coût de recouvrement serait supérieur au montant recouvré).

Figure 18

Autonomie financière : estimation et comparaison pour les quatre pays de référence



Source : auteur.

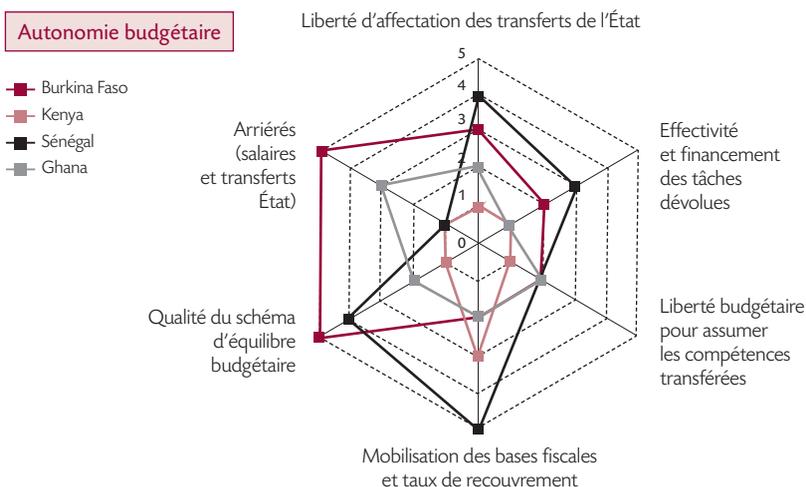
Autonomie budgétaire

Les résultats concernant la mesure de l'autonomie budgétaire (figure 19) sont sensiblement différents. Il apparaît ainsi que les collectivités décentralisées du Burkina Faso et du Sénégal disposent, par rapport aux deux autres pays, d'outils budgétaires permettant de traduire des choix politiques votés par les élus. Néanmoins, la qualité de ces outils semble restreinte, de fait, par la faiblesse de leurs ressources propres et des transferts de l'État, conduisant les collectivités décentralisées de ces deux pays à tenter de financer *a minima* l'exercice des compétences qui leur ont été dévolues.

Parallèlement, les marges d'autonomie budgétaire des collectivités décentralisées du Ghana semblent, au premier abord, plus faibles et reposer sur des outils budgétaires et comptables plus sommaires. Néanmoins, ces collectivités paraissent disposer d'une plus grande flexibilité dans le mode de financement des compétences transférées, grâce à leurs capacités à mobiliser davantage de recettes propres. Enfin, les collectivités décentralisées du Kenya semblent très contraintes dans leurs capacités à disposer d'un véritable pouvoir budgétaire, même si la qualité du cadre budgétaire et comptable s'est récemment améliorée grâce aux procédures incitatives mises en place par le LATF (*Local Authorities Transfer Fund*).

Figure 19

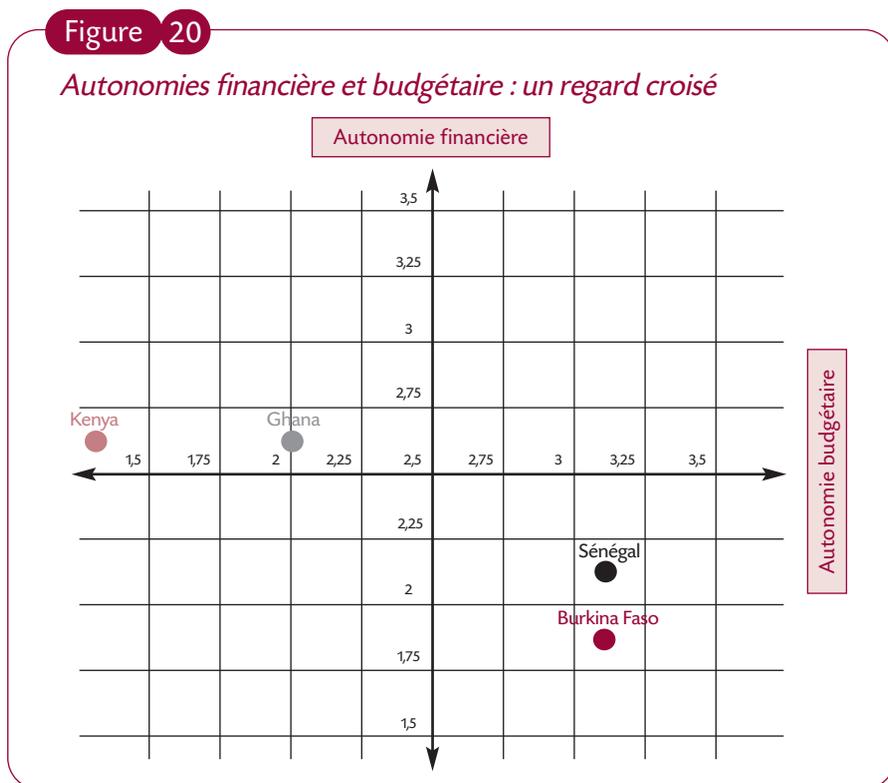
Autonomie budgétaire : estimation et comparaison pour les quatre pays de référence



Source : auteur.

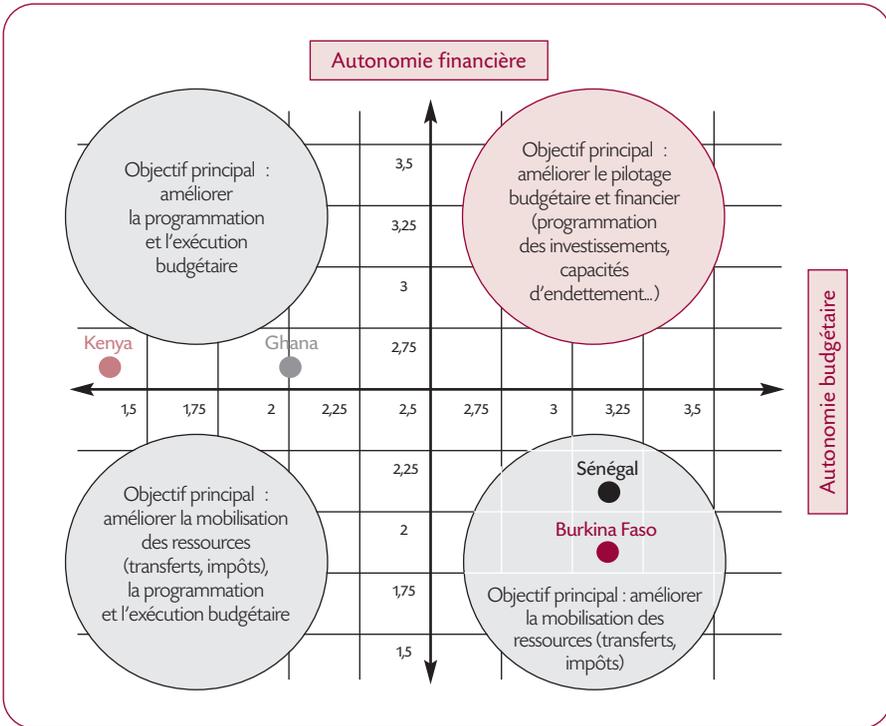
Analyse croisée des deux formes d'autonomie

De façon plus générale, cette démarche d'analyse comparée peut être renforcée en tentant de positionner chaque pays au sein d'une matrice à double entrée (autonomie financière et budgétaire), dont les évaluations agrègent les notations des différents critères. On obtient ainsi la représentation matricielle de la figure 20.



Source : auteur.

Au-delà des résultats qui apparaissent dans cette matrice, qui mettent clairement en évidence la segmentation forte entre deux groupes de pays, ce type de représentation présente l'avantage d'identifier les axes prioritaires d'appui et de renforcement de capacités en faveur des collectivités décentralisées. Ces axes prioritaires peuvent être schématisés par zone (illustrée par un objectif principal) comme suit :



Ces éléments ont, à ce stade, une valeur relative car il conviendrait d'approfondir les critères et, vraisemblablement, de mieux prendre en compte les contextes de chaque pays. L'objectif est ici d'élargir la perspective engagée par les auteurs de l'ouvrage, en construisant un outil d'analyse multicritères permettant aux bailleurs de fonds et aux acteurs du développement qui mettent en place et financent des programmes d'appui à la décentralisation de mieux cibler les besoins de chaque pays et de mieux coordonner leurs actions.

La décentralisation ne se résume certainement pas à des indicateurs et des critères, mais ceux-ci restent malgré tout des instruments de mesure de l'efficacité de l'aide au développement.

Bibliographie

CHAMBAS, G. J.-F. BRUN ET G. ROTA GRAZIOSI (2010a), *Mobiliser des ressources locales pour les collectivités décentralisées en Afrique subsaharienne*, CERDI, CNRS université d'Auvergne et ministère français des Affaires étrangères et européennes, Paris, avril.

CHAMBAS, G. J.-F. BRUN ET G. ROTA GRAZIOSI (2010b), *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne*, Éditions Economica, Paris.

DAFFLON, B. ET T. MADIES (2008), *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et documents n° 42, Agence Française de Développement, Paris.

JACOB, J.-P. (1998), « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », *Politique africaine*, n° 71, octobre (disponible sur : <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/071133.pdf>).

Tableaux, figures et encadrés

	Chapitre 1 : Grille de lecture	Page
Tableau 1	Matrice de la décentralisation fonctionnelle	36
Tableau 2	Les responsabilités partagées	41
Tableau 3	Ressources financières	45
Tableau 4	Matrice d'analyse des transferts financiers	50
Tableau 5	Matrice de transfert financier	51
Tableau 6	Classification économique des dépenses et des recettes	54
Figure 1	Réseaux de relations possibles dans un système décentralisé	24
Figure 2	Le budget décentralisé : compétences et déséquilibres	31
Encadré 1	Un peu de terminologie... ne fait pas de mal !	44

	Chapitre 2 : Burkina Faso	Page
Tableau 7	Chronologie des principaux textes de loi relatifs à la décentralisation, 1991-2009	64
Tableau 8	Les tâches décentralisées	82
Tableau 9	Classification des recettes propres des CT (2009)	91
Tableau 10	Les six principaux impôts locaux	99
Tableau 11	Le partage des impôts	100
Tableau 12	Indices de profondeur de la pauvreté	107
Tableau 13	Appui financier du budget de l'État à la décentralisation (2009)	113
Tableau 14	Dépenses des communes (2004-2006)	115
Tableau 15	Recettes des communes et ratios budgétaires (2004-2006)	116
Figure 3	Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration (2009)	69
Figure 4	Structure politico-administrative de la commune rurale ou urbaine à statut ordinaire (2009)	71
Figure 5	Structure politico-administrative de la commune urbaine à statut particulier (2009)	72
Figure 6	Budget décentralisé au Burkina Faso	78
Figure 7	Aides financières de l'État aux CT décentralisées	103
Figure 8	Fonds permanent pour le développement des CT	106
Encadré 2	L'article 8 de la loi 014-2006 du 9 mai 2006	77
Encadré 3	Les services territoriaux de la Direction générale des impôts	98

	Chapitre 3 : Sénégal	Page
Tableau 16	Chronologie des principaux textes relatifs à la décentralisation, 1972-1973 et 1992-2009	124
Tableau 17	Liste et répartition des collectivités locales, 2009	128
Tableau 18	Les organes des collectivités locales	130
Tableau 19	Nomenclature budgétaire par services (nomenclature fonctionnelle)	138
Tableau 20	Classification par nature	139
Tableau 21	Compétences transférées aux CL, hors compétences des CA	141
Tableau 22	Recettes de fonctionnement des communes (villes), hors concours de l'État	153
Tableau 23	Recettes des communes d'arrondissement (hors concours de l'État)	155
Tableau 24	Recettes des communes rurales (hors concours de l'État)	156
Tableau 25	Fiscalité locale exclusive et partage de produits fiscaux	161
Tableau 26	Évolution du FDD et du FECL (1997-2008)	165
Tableau 27	Dépenses des communes, par habitant	179
Tableau 28	Évolution et structure des recettes budgétaires de communes (2004-2006)	180
Tableau 29	Équilibre financier des communes, années 2004 et 2006	182
Figure 9	Organisation territoriale	132
Figure 10	Relations entre État central, ministères, État déconcentré et CL	133
Figure 11	Fonds de dotation de la décentralisation	167
Figure 12	Fonds d'équipement des collectivités locales	169
Encadré 4	Région de Dakar	144
Encadré 5	Dépenses obligatoires des communes (loi 96-07)	145
Encadré 6	Exercice de la compétence « enseignement élémentaire »	146
Encadré 7	Relations financières CADAK/villes membres (dont la ville de Dakar)	148
Encadré 8	Financement des charges de fonctionnement récurrentes (programme routier)	150
Encadré 9	La ville de Dakar et ses arriérés de paiement	173

	Chapitre 4 : Ghana	Page
Tableau 30	Chronologie des principales lois et autres actes normatifs relatifs à la décentralisation	197
Tableau 31	Structure du budget (prévisions de recettes et de dépenses)	212
Tableau 32	Fonctions attribuées aux MMDA	217
Tableau 33	Exemples de lignes directrices pour les taxes et les tarifs	225
Tableau 34	Autonomie fiscale des MMDA	226
Tableau 35	Poids des quatre indicateurs du « besoin financier », part non réservée, DACF, 2005 à 2009	232
Tableau 36	Indicateurs de performance des districts, DDF, 2009	236
Tableau 37	Nombre de collectivités ayant satisfait aux conditions du DDF pour l'obtention de la dotation de base et ayant donc accès à la dotation de performance, 2009	237
Tableau 38	Part des transferts financiers directs (hors dons) dans les recettes totales des MMDA, 2007	242
Tableau 39	Part des ressources de transfert dans les ressources totales des MMDA par RCC, selon l'indice de pauvreté et le revenu par tête	243
Figure 13	Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration (2010)	199
Figure 14	Organisation du système d'institutions publiques	200
Figure 15	Structure des dépenses publiques locales (MMDA), 2007	241
Figure 16	Structure des dotations reçues par les MMDA, par types de dotations et par catégories de bailleurs, 2007	244
Figure 17	Structure des ressources internes des MMDA, 2007	244
Encadré 10	Les modalités de fonctionnement des structures infradistrictales	202
Encadré 11	Le rôle des chefferies au niveau local dans le Ghana moderne	206
Encadré 12	Chevauchement de compétences entre les MMDA et les services de l'État : les cas des services de santé ou d'éducation	216
Encadré 13	L'indicateur du « besoin financier »	233

	Chapitre 5 : Kenya	Page
Tableau 40	Quelques repères constitutionnels	255
Tableau 41	Organisation des collectivités territoriales décentralisées et de la déconcentration (2009/2010)	262
Tableau 42	Budget décentralisé	269
Tableau 43	Budget de fonctionnement par fonction	270
Tableau 44	Les tâches décentralisées à fin 2009	272
Tableau 45	Classification des recettes propres des communes	279
Tableau 46	Dépenses du gouvernement central	286
Tableau 47	Recettes du gouvernement central	287
Tableau 48	Dépenses des communes	288
Tableau 49	L'encours de la dette des communes	290
Tableau 50	Structure des dépenses par type de communes	291
Tableau 51	Recettes des communes	292
Tableau 52	Structure des recettes propres par type de communes	293
Tableau 53	Évolution du CDF et du LATF	294
Encadré 14	L'indicateur de pauvreté du DCF	283

	Chapitre 6 : Comparaison des processus de décentralisation	Page
Tableau 54	Grille de comparaison du statut de la décentralisation dans les quatre pays référés d'Afrique subsaharienne	318

	Chapitre 7 : Commentaires et pistes opérationnelles	Page
Figure 18	Autonomie financière : estimation et comparaison pour les quatre pays de référence	343
Figure 19	Autonomie budgétaire : estimation et comparaison pour les quatre pays de référence	344
Figure 20	Autonomies financière et budgétaire : un regard croisé	345

Liste des auteurs

Bernard DAFFLON, professeur de finances publiques,
Département d'économie politique, université de Fribourg, Suisse.

Guy GILBERT, professeur d'économie et de finances publiques,
École normale supérieure de Cachan, France.

Réjane HUGOUNENQ, économiste, département de la Recherche,
Agence Française de Développement, Paris, France.

Abraham KY, chercheur doctorant, Département d'économie politique,
université de Fribourg, Suisse.

Thierry MADIÈS, professeur d'économie régionale et internationale,
Département d'économie politique, université de Fribourg, Suisse.

Yvon ROCABOY, professeur d'économie, université de Rennes 1, France.

Emmanuelle TAUGOURDEAU, CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne,
Paris, France.

François VAILLANCOURT, professeur de sciences économiques,
Département d'économie, université de Montréal, Canada.

Commentaires et pistes opérationnelles

Frédéric AUDRAS, chef de projet, division Collectivités locales
et développement urbain, Agence Française de Développement, Paris, France.

Gérard CHAMBAS, chargé de recherches, CERDI (Centre d'études et de recherches
sur le développement international), université d'Auvergne Clermont-Ferrand 1
et CNRS, France.

Liste des sigles et abréviations

Chapitre 1

BCL	Bien collectif local
COFOG	Classification des fonctions des administrations publiques
CT	Collectivité territoriale
PED	Pays en développement
SEC	Système européen des comptes nationaux et régionaux

Chapitre 2

Burkina Faso

ADP	Assemblée des députés du peuple
AMBF	Association des maires du Burkina Faso
AN	Assemblée nationale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CND	Commission nationale de la décentralisation
CSMOD	Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation
CT	Collectivité territoriale
CTR	Commission technique régionale
CU	Commune urbaine
CVD	Conseil villageois de développement
CVGT	Commission villageoise de gestion des terroirs
DF	Division fiscale
DGE	Dotation globale d'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGI	Direction générale des impôts
DRI	Direction régionale des impôts
EPCD	Établissement public communal pour le développement

FODECOM	Fonds d'appui au démarrage et au développement des communes
FPDCT	Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales
INSD	Institut national de la statistique et de la démographie
MA	Ministère de l'Agriculture
MATD	Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation
MEBA	Ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation
MEF	Ministère de l'Économie et des finances
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Programme d'ajustement structurel
PNGT	Programme national de gestion des terroirs
PTPP	Produit de la taxe sur les produits pétroliers
SAEDH	Schéma d'aménagement de l'espace d'habitation
SAEPC	Schéma d'aménagement de l'espace de production et de conservation
SAGEDECOM	Service d'appui à la gestion et au développement des communes
SDAU	Schéma directeur d'aménagement urbain
SRA	Schéma régional d'aménagement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Chapitre 3

Sénégal

ADM	Agence de développement municipal
AGETIP	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public
ANSD	Agence nationale de la statistique et de la démographie
ARD	Agence régionale de développement
ASC	Association sportive et culturelle
BCI	Budget consolidé d'investissement
BHS	Banque de l'habitat du Sénégal
BIC	Bénéfice industriel et commercial
CA	Commune d'arrondissement
CADAK	Communauté des agglomérations de Dakar

CAR	Communauté des agglomérations de Rufisque
CCC	Compte de crédit communal
CGI	Code général des impôts
CGU	Contribution globale unique
CL	Collectivité locale
CMP	Code des marchés publics
CNDCL	Conseil national de développement des collectivités locales
CNP	Comité national des prêts
CR	Communauté rurale
CU	Communauté urbaine
DAF	Directeur administratif et financier
DAGAT	Direction des affaires générales de l'administration territoriale
DCL	Direction des collectivités locales
DCP	Direction de la comptabilité publique
DENEM	Dépenses engagées non mandatées
DGID	Direction générale des impôts et des domaines
FDD	Fonds de dotation de la décentralisation
FDTU	Fonds de développement des transports urbains
FECL	Fonds d'équipement des collectivités locales
FMI	Fonds monétaire international
GIC	Groupement d'intérêt communautaire
IR	Impôt sur le revenu
PAC	Programme d'appui aux communes
PAM	Programme d'ajustement municipal
PDU	Plan directeur d'urbanisme
PEBD	Plan d'éducation dans les banlieues de Dakar
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> (dépenses publiques et responsabilité financière)
PEP	Programme d'entretien prioritaire
PIP	Programme d'investissements prioritaires
PLF	Projet de loi de finances
PNDL	Plan national de développement local

PRDI	Plan régional de développement intégré
PRECOL	Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SENELEC	Société nationale d'électricité du Sénégal
SFP	Statistiques financières publiques (FMI)
SNE	Société nationale des eaux
SRAT	Schéma régional d'aménagement du territoire
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TRIMF	Taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Chapitre 4

Ghana

DA	<i>District Assembly</i> (Assemblée de district)
DACF	<i>District Assemblies Common Fund</i> (Fonds commun des assemblées de district)
DC	<i>District Council</i> (Conseil de district)
DP	<i>Donors Partners</i> (Bailleurs)
DCE	<i>District Chief Executive</i> (chef de district)
DDF	<i>District Development Facility</i> (Fonds de développement des districts)
DPCU	<i>Districtal Planning Coordination Unit</i> (Unité de coordination du développement districtal)
DS	<i>District Secretary</i> (secrétaire de district)
EI	<i>Executive Instrument</i>
ERP	<i>Economic Recovery Program</i> (programme de relance économique)
FAR	<i>Financial Administration Act</i>
GAS	<i>Ghana Audit Service</i>
GHS	<i>Ghana Health Service</i> (Service de santé publique)
GPRS	<i>Growth and Poverty Reduction Strategy</i> (stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté)

HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i> (pays pauvres très endettés – PPTE)
IGF	<i>Internally Generated Funds</i> (ressources internes)
IRS	Impôts sur le revenu
LI	<i>Legislative Instrument</i> (acte normatif)
MDA	<i>(national) Ministries, Departments and Agencies</i> (ministères, départements ministériels et agences gouvernementales)
MLGRDE	<i>Ministry of Local Government and Regional Development and Environment</i> (ministère des Collectivités locales, du développement régional et de l'environnement)
MMDA	<i>Metropolitan, Municipal, District Assemblies</i> (assemblées métropolitaines, municipales et de district)
MoFEP	<i>Ministry of Finance and Economic Planning</i> (ministère des Finances et de la planification économique)
MP	<i>Member of Parliament</i> (député)
NDAP	<i>National Decentralization Action Plan</i> (plan d'action national pour la décentralisation)
NDC	<i>National Democratic Congress</i> (Congrès national démocratique)
NDPC	<i>National Development Planning Commission</i> (Commission nationale de planification du développement)
NPP	<i>New Patriotic Party</i> (Nouveau parti patriotique)
PNDC	<i>Provisional National Defence Council</i> (Conseil provisoire de défense nationale)
RCC	<i>Regional Coordinating Council</i> (Conseil de coordination régionale)
RPCU	<i>Regional Planning Coordination Unit</i> (Unité de coordination du développement régional)
SMDC	<i>Sub-Metropolitan District Council</i>
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UC	<i>Unit Committee</i> (comité de base)

Chapitre 5

Kenya

CDC	<i>Constituency Development Committee</i> (Comité de développement des circonscriptions)
------------	---

CDF	<i>Constituency Development Fund</i> (Fonds de développement des circonscriptions électorales)
CEO	<i>Chief Executive Officer</i> (directeur général)
CFO	<i>Chief Financial Officer</i> (directeur des finances)
CILOR	<i>Contribution in Lieu of Rates</i>
CL	Collectivité locale
COE	<i>Committee of Experts on Constitutional Review</i> (Comité d'experts pour la réforme constitutionnelle)
DC	<i>District Commissioner</i> (préfet départemental)
DPC	<i>District Project Committee</i> (Comité pour les projets de district)
GPT	<i>Graduated Personal Tax</i> (impôt progressif sur le revenu)
IPPG	<i>Inter-Parties Parliamentary Group</i> (Groupe parlementaire interpartis)
KADU	<i>Kenyan African Democratic Union</i> (Union démocratique africaine du Kenya)
KANU	<i>Kenya African National Union</i> (Union nationale africaine du Kenya)
KLGRP	<i>Kenya Local Government Reform Program</i> (Programme de réforme des collectivités locales)
KNBS	<i>Kenya National Bureau of Statistics</i> (Office national de la statistique)
KRB	<i>Kenya Road Board</i> (Conseil national des routes)
LA	<i>Local Authority</i> (commune)
LGA	<i>Local Government Act</i> (ou CAP 265)
LAIFOMS	<i>Local Authorities Integrated Financial Operations and Management System</i> (système intégré pour la gestion et les opérations financières des LA)
LASDAP	<i>Local Authority Service Delivery Action Plan</i> (Plan d'action pour la fourniture de services dans les collectivités locales)
LATF	<i>Local Authority Transfer Fund</i> (Fonds de transfert aux collectivités locales)
MP	<i>Member of Parliament</i> (député)
ODPM	<i>Office of the Deputy Prime Minister</i> (Bureau du vice-Premier ministre)
PC	<i>Provincial Commissioner</i> (préfet de région)
PLGO	<i>Provincial Local Government Officer</i>
RMLF	<i>Road Maintenance Levy Fund</i> (Fonds pour l'entretien des routes)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Qu'est-ce que l'AFD ?

Établissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur le terrain dans plus de 50 pays et dans 9 départements et collectivités d'Outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique

En 2010, l'AFD a consacré plus de 6,8 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et en faveur de l'Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation de 13 millions d'enfants, l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 33 millions de personnes et l'octroi de microcrédits bénéficiant à un peu plus de 700 000 personnes. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 5 millions de tonnes de CO₂ par an.

www.afd.fr

L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne : Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya

Depuis deux décennies, les expériences de décentralisation et de fédéralisation se sont développées dans de nombreux pays, notamment d'Afrique subsaharienne. Comment les appréhender et les améliorer ? Cet ouvrage, focalisé sur quatre pays sub-sahariens (Burkina Faso, Ghana, Kenya et Sénégal) adopte pour ce faire une approche originale. Il ne cherche pas à transposer un modèle idéal occidental – modèle qui n'existe pas. Bien au contraire, la décentralisation est appréhendée ici comme une démarche séquentielle, qui suppose des choix relevant de la seule responsabilité du pays concerné.

Les auteurs proposent pour chacun des quatre pays un diagnostic de l'état de l'organisation effective de la décentralisation et la confrontent à l'architecture institutionnelle choisie. L'analyse des écarts entre ce qui est formellement voulu et ce qui a été réalisé sur le terrain permet de suggérer des pistes de réformes. Une grille d'analyse des politiques décentralisées est proposée, qui devrait aider à cerner les enjeux, révéler les difficultés et in fine, assurer la cohérence des décisions de décentralisation. Cet ouvrage devrait ainsi permettre aux acteurs des négociations de la décentralisation de s'approprier cette grille de lecture et d'en faire usage dans le contexte de leur démarche décentralisatrice.

La version anglaise de cet ouvrage sera publiée dans le cadre de la collection Africa Development Forum series (L'Afrique en développement), créée conjointement par la Banque mondiale et l'Agence Française de Développement.

Études rassemblées sous la direction de

Bernard DAFFLON

Université de Fribourg
bernard.dafflon@unifr.ch

Thierry MADIÈS

Université de Fribourg
thierry.madies@unifr.ch

Contact

Réjane HUGOUNENQ

Département de la Recherche, AFD
hugounenqr@afd.fr



THE WORLD BANK

